

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. siječnja 2006. (*)

„Zračni prijevoz – Uredba (EZ) br. 261/2004 – Članci 5., 6. i 7. – Odšteta i pomoć putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta – Valjanost – Tumačenje članka 234. UEZ-a”

U predmetu C-344/04,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio High Court of Justice (England and Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen’s Bench*, Upravni sud, Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 14. srpnja 2004., koju je Sud zaprimio 12. kolovoza 2004., u postupku

The Queen, na zahtjev:

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association

protiv

Department for Transport,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann i J. Malenovský (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis i A. Borg Barthet, suci,

nezavisni odvjetnik: L. A. Geelhoed,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. lipnja 2005.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za International Air Transport Association, M. Brealey, *QC*, i M. Demetriou, *barrister*, koje je ovlastio J. Balfour, *solicitor*,

- za European Low Fares Airline Association, G. Berrisch, *Rechtsanwalt*, i C. Garcia Molyneux, *abogado*,
 - za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. Beeko, u svojstvu agenta, i C. Lewis, *barrister*,
 - za Europski parlament, K. Bradley i M. Gómez Leal, u svojstvu agenata,
 - za Vijeće Europske unije, E. Karlsson, K. Michoel i R. Szostak, u svojstvu agenata,
 - za Komisiju Europskih zajednica, F. Benyon i M. Huttunen, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. rujna 2005.,
donosi sljedeću,

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na valjanost članka 5., 6. i 7. Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21.). S druge strane, odnosi se na tumačenje drugog stavka članka 234. UEZ-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između International Air Transport Association (u daljnjem tekstu: IATA) i European Low Fares Airline Association (u daljnjem tekstu: ELFAA), s jedne strane, i Department for Transport (u daljnjem tekstu: Ministarstvo prometa), s druge strane, o provedbi Uredbe br. 261/2004.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Odlukom od 5. travnja 2001. (SL L 194, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 21., str. 5.) Vijeće je odobrilo Konvenciju o ujednačavanju određenih pravila o međunarodnom zračnom prijevozu (u daljnjem tekstu: Montrealska konvencija).
- 4 Članci od 17. do 37. Montrealske konvencije čine njezino treće poglavlje naslovljeno „Odgovornost prijevoznika i opseg naknade štete”.

5 Člankom 19. Konvencije, naslovljenim „Kašnjenje”, predviđeno je sljedeće:

„Prijevoznik je odgovoran za štetu uzrokovanu kašnjenjem zračnog prijevoza putnika, prtljage ili tereta. Unatoč tomu, prijevoznik nije odgovoran za štetu uzrokovanu kašnjenjem ako dokaže da su on i njegovi službenici i agenti poduzeli sve mjere koje su se razumno mogle zahtijevati kako bi se šteta izbjegla ili ako [da] nije bilo moguće poduzeti takve mjere.”

6 Članak 22. stavak 1. te konvencije ograničava odgovornost prijevoznika za štetu radi kašnjenja na iznos od 4150 posebnih prava vučenja po putniku. Člankom 22. stavkom 5. u biti je predviđeno da se ta granica ne primjenjuje ako je šteta posljedica činjenja ili propuštanja prijevoznika, nastala s namjerom prouzročenja štete ili bezobzirno i znajući da će vjerojatno nastati šteta.

7 Članak 29. iste konvencije, naslovljen „Temelj za odštetne zahtjeve“, glasi:

„Za prijevoz putnika, prtljage i tereta, bilo kakav odštetni zahtjev, s bilo koje osnove, bilo prema ovoj Konvenciji ili prema ugovoru ili na temelju kršenja ugovora ili na neki drugi način, mogu se podnijeti samo pod uvjetima i takvim ograničenjima odgovornosti kako je određeno ovom Konvencijom ne utječući na pitanje tko su osobe koje imaju pravo na tužbu i koja im prava pripadaju. U bilo kojoj od navedenih aktivnosti, kaznene, preventivne ili bilo kakve druge štete koje se ne mogu nadoknaditi ne mogu se naplatiti.”

Pravo Zajednice

Uredba (EZ) br. 2027/97

8 Uredba Vijeća (EZ) br. 2027/97 od 9. listopada 1997. o odgovornosti zračnih prijevoznika u slučaju nesreća (SL L 285, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 45.) izmijenjena je Uredbom (EZ) br. 889/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. svibnja 2002. (SL L 140, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 60.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2027/97).

9 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 2027/97 predviđeno je sljedeće:

„Odgovornost zračnog prijevoznika Zajednice u pogledu putnika i njihove prtljage uređene su svim odredbama Montrealske konvencije koje se odnose na takvu odgovornost.”

10 Prilog Uredbi br. 2027/97 sadržava u okviru naslova „Kašnjenja putnika”, između ostalog, sljedeće odredbe:

„U slučaju kašnjenja putnika, zračni je prijevoznik odgovoran za štetu, osim ako je poduzeo sve razumne mjere kako bi izbjegao štetu ili ako nije bilo moguće poduzeti

takve mjere. Odgovornost za kašnjenje putnika ograničena je na 4 150 SDR-a (približna protuvrijednost u lokalnoj valuti).”

Uredba br. 261/2004

11 Tekst prve i druge uvodne izjave Uredbe br. 261/2004 glasi:

„(1) Aktivnost [Djelovanje] Zajednice u području zračnog prijevoza usmjerena [usmjereno] je, pored ostalih stvari [među ostalim], na osiguravanje visoke razine zaštite putnika. Uz to, u potpunosti bi trebalo voditi računa o obvezama [zahtjevima u pogledu] zaštite potrošača općenito.

(2) Uskraćivanje ukrcaja i otkazivanje ili [duže] kašnjenje leta uzrokuju ozbiljne probleme i neugodnosti putnicima.”

12 Dvanaesta uvodna izjava navedene uredbe glasi:

„Problemi i neugodnosti, koje putnici imaju zbog otkazivanja leta, trebali bi također biti reducirani. [Također bi trebalo ublažiti probleme i neugodnosti koje putnici imaju zbog otkazivanja leta]. To bi trebalo postići poticanjem prijevoznika na to da o otkazivanju leta putnike izvijeste pravovremeno, odnosno prije vremena polaska predviđenog redom letenja i uz to im ponude prihvatljivo preusmjeravanje kako bi putnici mogli izvršiti druge pripreme. Ako putnici ne uspiju izvršiti navedeno, zračni prijevoznici su im dužni isplatiti nadoknadu, osim u slučajevima kada je do otkazivanja leta došlo zbog izvanrednih okolnosti koje se nije moglo izbjeći niti uz poduzimanje svih odgovarajućih mjera. [Ako putnici to ne bi uspjeli, zračni prijevoznici trebali bi im platiti odštetu, osim kada su uzrok otkazivanja izvanredne okolnosti koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su sve razumne mjere bile poduzete.]

13 Četrnaesta uvodna izjava te uredbe glasi:

„U skladu s Montrealskom konvencijom [Kao i prema Montrealskoj konvenciji], obveze stvarnih zračnih prijevoznika trebale bi biti ograničene ili u potpunosti isključene [trebale bi se ograničiti ili u potpunosti isključiti] u slučajevima kada je događaj uzrokovan izvanrednim okolnostima koje se nisu mogle izbjeći niti poduzimanjem svih odgovarajućih mjera [koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su bile poduzete sve razumne mjere]. Takve se okolnosti mogu posebno pojaviti [Takve okolnosti mogu nastati osobito] u slučajevima političke nestabilnosti, meteoroloških uvjeta koji onemogućuju izvođenje predmetnog leta [koji su nespojivi s izvođenjem predmetnog leta], sigurnosnih rizika, neočekivanih nedostataka po pitanju sigurnosti leta [neočekivanih nedostataka koji mogu ugroziti sigurnost leta] i štrajkova koji utječu na operacije stvarnih zračnih prijevoznika.”

14 Članak 5. Uredbe br. 261/2004 naslovljen „Otkazivanje leta” glasi:

„1. U slučaju otkazivanja leta dotični putnici:

(a) imaju pravo na pomoć od strane stvarnog zračnog prijevoznika u skladu s člankom 8.;

i

(b) imaju pravo na pomoć od strane stvarnog zračnog prijevoznika u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (a) i člankom 9. stavkom 2., kao i, u slučaju preusmjeravanja kada je predviđeno vrijeme polaska novog leta najmanje jedan dan nakon vremena polaska koje je bilo planirano za otkazani let, na pomoć navedenu u članku 9. stavku 1. točki (b) i članku 9. stavku 1. točki (c); i

(c) imaju pravo na odštetu od strane stvarnog zračnog prijevoznika u skladu s člankom 7., osim ako:

(i) su obaviješteni o otkazivanju leta najmanje dva tjedna prije vremena polaska predviđenog redom letenja; ili

(ii) su obaviješteni o otkazivanju leta u roku od dva tjedna do sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja te im je ponuđeno preusmjeravanje koje im omogućuje polazak najviše dva sata prije vremena polaska predviđenog redom letenja i dolazak u mjesto odredišta [krajnje odredište] unutar četiri sata od planiranog vremena dolaska [od vremena dolaska predviđenog redom letenja]; ili

(iii) su obaviješteni o otkazivanju leta u roku sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja te im je ponuđeno preusmjeravanje, čime im je omogućeno da otputuju ne više od sat vremena ranije od predviđenog vremena polaska i da stignu u mjesto odredišta unutar dva sata od planiranog vremena dolaska [vremena dolaska predviđenog redom letenja].

2. Kada se putnike obavješćuje o otkazivanju leta, istima treba dati objašnjenje o mogućem zamjenskom prijevozu.

3. Stvarni zračni prijevoznik nije dužan platiti odštetu u skladu s člankom 7., ako može dokazati da je do otkazivanja leta došlo zbog izvanrednih okolnosti koje se nije moglo izbjeći čak ni ako su sve razumne mjere poduzete [koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su bile poduzete sve razumne mjere].

4. Teret dokaza je li i kada putnik obaviješten o otkazivanju leta, leži na zračnom prijevozniku.”

15 Članak 6. Uredbe br. 261/2004 naslovljen „Kašnjenje leta” glasi:

„1. Kada stvarni zračni prijevoznik razumno očekuje kašnjenje leta u polasku izvan vremena predviđenog redom letenja:

(a) za dva sata i više za letove od 1500 km ili kraće; ili

(b) za tri sata ili više za sve letove unutar Zajednice duže od 1500 km i za sve ostale letove između 1500 km i 3500 km; ili

(c) za četiri sata ili više, u slučaju svih letova koji ne spadaju pod točke (a) ili (b),

zračni prijevoznik dužan je putnicima pružiti:

(i) pomoć propisanu u članku 9. stavku 1. točki (a) i članku 9. stavku 2.; i

(ii) kada je razumno očekivano vrijeme polaska najmanje dan nakon prethodno najavljenog vremena polaska, pomoć propisanu u članku 9. stavku 1. točki (b) i članku 9. stavku 1. točki (c); i

(iii) kada je kašnjenje leta najmanje pet sati, pomoć propisanu člankom 8. stavkom 1. točkom (a).

2. U svakom slučaju, pomoć će se pružiti unutar gore propisanih vremenskih rokova, a s obzirom na svaku pojedinu kategoriju udaljenosti.”

16 Članak 7. Uredbe br. 261/2004 naslovljen „Pravo na odštetu” glasi:

„1. Pozivanjem na ovaj članak, putnici ostvaruju pravo na odštetu u iznosu od:

(a) 250 EUR za sve letove dužine do 1500 km;

(b) 400 EUR za sve letove unutar Zajednice duže od 1500 km i za sve druge letove dužine između 1500 km i 3500 km;

(c) 600 EUR za sve letove koji ne spadaju pod točke (a) ili (b).

U određivanju udaljenosti, kao baza se uzima mjesto odredišta na koje će, zbog uskraćivanja ukrcaja ili otkazivanja leta, putnici stići s određenim vremenskim zakašnjenjem u odnosu na vrijeme dolaska predviđenim redom letenja.

2. Kada je putnicima ponuđeno preusmjeravanje do njihovog [krajnjeg] mjesta odredišta zamjenskim letom sukladno članku 8., i kad na taj način ostvareno vrijeme dolaska ne premašuje prvotno vrijeme dolaska leta [predviđeno vrijeme dolaska prvotno rezerviranog leta]:

(a) za 2 sata, u vezi s letovima dugim 1500 km ili kraće; [za dva sata, u slučaju svih letova dužine do 1500 km;] ili

(b) za 3 sata, u vezi sa svim letovima unutar Zajednice, dužih od 1500 km i u vezi sa svim ostalim letovima između 1500 km i 3500 km; [za tri sata, u slučaju svih letova unutar Zajednice dužih od 1500 km kao i u pogledu svih ostalih letova dužine između 1500 km i 3500 km;] ili

(c) za 4 sata, u vezi sa svim letovima koji ne spadaju pod točke (a) ili (b), [za četiri sata, u slučaju svih letova koji ne spadaju pod točke (a) ili (b),]

[stvarni] zračni prijevoznik može smanjiti visinu odštete predviđenu stavkom 1. za 50 %.

3. Odšteta iz stavka 1. platit će [plaća] se u gotovini, elektronskim bankovnim transferom [elektroničkom bankovnom doznakom], bankovnim nalogom ili bankovnim čekovima ili, uz pisanu suglasnost putnika, [u] putnim vaučerima i/ili drugim uslugama.

4. Udaljenosti iz stavaka 1. i 2. određuju se pomoću metode za određivanje rute preko velikog kruga ortodrome.”

17 Članak 8. Uredbe br. 261/2004 naslovljen „Pravo na vraćanje prevoznine ili preusmjeravanje” glasi kako slijedi:

„1. Upućivanjem na ovaj članak, putnicima se nudi izbor između:

(a) nadoknade u roku od 7 dana, u skladu s člankom 7. stavkom 3., cjelokupnog iznosa vrijednosti karte po cijeni po kojoj je kupljena, za dio ili dijelove putovanja koji nisu realizirani i za dio ili dijelove putovanja koji su već ostvareni, ako let više [ne] služi svrsi prvotnog plana putovanja putnika, zajedno sa, kada je to primjereno,

– povratnim letom u prvu točku polazišta, kada je to najranije moguće;

(b) preusmjeravanje, po sukladnim uvjetima prijevoza do njihovog konačnog odredišta prvom mogućom prilikom; ili

(c) preusmjeravanje po sukladnim uvjetima prijevoza, do njihovog konačnog odredišta kasnijeg dana kako je putniku prihvatljivo, ovisno o dostupnosti slobodnih mjesta.

2. Stavak 1. točka (a) se također primjenjuje na putnike čiji letovi čine dio paketa, isključujući pravo na nadoknadu tamo gdje takvo pravo proizlazi iz Direktive 90/314/EEZ.

3. Kada, u slučaju kada se mjesto, grad i regija služe s nekoliko zračnih luka, zračni prijevoznik nudi putniku let u zamjensku zračnu luku umjesto u onu za koju je let rezerviran, tada zračni prijevoznik snosi troškove transfera putnika iz te zamjenske zračne luke ili do ove za koju je izvršena rezervacija ili do drugog obližnjeg odredišta u dogovoru s putnikom.”

18 Članak 9. Uredbe br. 261/2004 naslovljen „Pravo na skrb” glasi:

„1. Pozivanjem na ovaj članak, putnici ostvaruju pravo na besplatne::

(a) obroke i osvježavajuće napitke u razumnom odnosu s vremenom čekanja;

(b) smještaj u hotelu u slučajevima

– kada je potrebno ostati jednu ili više noći, [ili]

– kada je potreban ostanak duži od onoga koji je putnik planirao; ili

(c) prijevoz između [od] zračne luke do mjesta smještaja (hotel i [ili] drugo).

2. Uz navedeno, putnici imaju pravo na dva besplatna telefonska poziva, telefaks poruke ili elektroničke poruke.

3. U primjeni ovog članka, stvarni zračni prijevoznik posebno vodi računa o potrebama osoba sa smanjenom pokretljivošću i svim osobama u njihovoj pratnji, kao i o potrebama djece bez pratnje.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 19 IATA je udruženje koje obuhvaća 270 zrakoplovnih kompanija iz 130 država koje obavljaju prijevoz 98 % putnika na redovnim međunarodnim zračnim linijama diljem svijeta. ELFAA je udruženje bez pravne osobnosti koje je osnovano u siječnju 2004. i koje zastupa interese deset niskotarifnih zrakoplovnih kompanija iz devet europskih država. Ta dva udruženja pokrenula su pred High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) protiv Ministarstva prometa dva postupka za nadzor zakonitosti („*judicial review*”) koji se odnose na provedbu Uredbe br. 261/2004.
- 20 Smatrajući da argumenti tužitelja u glavnom postupku nisu neosnovani, High Court of Justice je odlučio uputiti Sudu sedam pitanja koja su mu postavili tužitelji kako bi osporili valjanost Uredbe br. 261/2004. Budući da je u pogledu šest od tih pitanja Ministarstvo prometa sumnjalo u nužnost njihova postavljanja jer, prema njegovu mišljenju, ta pitanja ne dovode u stvarnu sumnju valjanost navedene uredbe, High Court of Justice je želio utvrditi koji kriterij treba biti ispunjen, odnosno koji prag mora biti dosegnut prije nego što se Sudu na temelju drugog stavka članka 234. UEZ-a postavi pitanje o valjanosti akta Zajednice. U tim okolnostima High Court of Justice of England & Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li članak 6. Uredbe br. 261/2004 nevaljan zbog toga što nije u skladu s [...] Montrealskom konvencijom [...], a osobito njezinim člancima 19., 22. i 29. te utječe li ta činjenica (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 2. Je li Odbor za mirenje, razmatrajući nacrt teksta, izmijenio članak 5. Uredbe [br. 261/2004] na način koji nije u skladu s postupovnim zahtjevima predviđenima člankom 251. UEZ-a i, ako da, je li članak 5. [te] uredbe nevaljan i, ako da, utječe

li ta činjenica (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?

3. Jesu li članci 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 (u cijelosti ili djelomično) nevaljani zbog toga što nisu u skladu s načelom pravne sigurnosti i, ako da, utječe li ta nevaljanost (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 4. Jesu li članci 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 (u cijelosti ili djelomično) nevaljani zbog toga što nisu obrazloženi ili nisu dovoljno obrazloženi i, ako da, utječe li ta nevaljanost (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 5. Jesu li članci 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 (u cijelosti ili djelomično) nevaljani zbog toga što nisu u skladu s načelom proporcionalnosti koje je primjenjivo na svako djelovanje [europske] Zajednice i, ako da, utječe li ta nevaljanost (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 6. Jesu li članci 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 (u cijelosti ili djelomično) nevaljani zbog toga što se njima samovoljno i objektivno neutemeljeno diskriminiraju osobito članovi udruženja koje je drugotuženik i, ako da, utječe li ta nevaljanost (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 7. Je li članak 7. te uredbe ništetan ili nevaljan (u cijelosti ili djelomično) zato što je unaprijed utvrđena odgovornost u slučaju otkazivanja leta zbog razloga koji nisu obuhvaćeni izuzećem od odgovornosti zbog izvanrednih okolnosti diskriminirajuća, zato što ne zadovoljava kriterije proporcionalnosti koji vrijede u pogledu svake mjere Zajednice, odnosno nije dovoljno obrazložena i, ako da, utječe li ta nevaljanost (zajedno s bilo kojim drugim relevantnim elementom) na valjanost te uredbe u cjelini?
 8. Postoje li, u slučaju kada nacionalni sud dopusti da se pred njim podigne tužba kojom se u pogledu valjanosti određaba nekog akta Zajednice postavljaju pitanja za koja nacionalni sud smatra da ih je moguće opravdati i da nisu neutemeljena, načela prava Zajednice koja se odnose na kriterij ili prag koji nacionalni sud mora primijeniti kada odlučuje hoće li na temelju [drugog stavka] članka 234. UEZ-a Sudu uputiti ta pitanja o valjanosti?"
- 21 Rješenjem predsjednika Suda od 24. rujna 2004. zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da se o dotičnom predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom člankom 104.a prvim stavkom Poslovnika odbijen je.

O prethodnim pitanjima

Osmo pitanje

22 Svojim osmim pitanjem, koje valja razmotriti prvo, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita treba li članak 234. drugi stavak UEZ-a tumačiti tako da se njime od nacionalnog suda zahtijeva da Sudu postavi prethodno pitanje o valjanosti akta Zajednice samo u slučaju kada postoji određeni stupanj sumnje u vezi s njegovom valjanošću.

Dopuštenost

23 Europski parlament tvrdi da je pitanje nedopušteno jer odgovor koji bi Sud na njega mogao dati nije ni od kakve koristi za odlučivanje u sporu pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, a koji se odnosi na valjanost Uredbe br. 261/2004.

24 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je zahtjev nacionalnog suda moguće odbiti samo ako je očito da traženo tumačenje prava Zajednice nema nikakve veze sa stvarnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je pitanje hipotetske naravi ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (vidjeti osobito presude od 15. prosinca 1995., *Bosman*, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 61.; od 5. lipnja 1997., *Celestini*, C-105/94, Zb., str. I-2971., t. 22. i od 7. rujna 1999., *Beck i Bergdorf*, C-355/97, Zb., str. I-4977., t. 22.). Osim u tim slučajevima, Sud je u načelu obvezan odlučiti o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja prava Zajednice (vidjeti prethodno navedenu presudu *Bosman*, t. 59.).

25 Kada su u glavnom postupku tužitelji osporavali valjanost Uredbe br. 261/2004 pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, taj se sud zapitao opravdava li to osporavanje valjanosti navedene uredbe da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku, kako je to predviđeno člankom 234. UEZ-a. Ne treba smatrati da tumačenje spomenutog članka koje sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku tim pitanjem traži nije ni u kakvoj vezi s predmetom glavnog postupka. Činjenica da je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku istodobno Sudu također postavio pitanja koja se tiču valjanosti Uredbe br. 261/2004 i da odgovori koji će na njih biti dani mogu biti odlučni za rješenje glavnog postupka ne može dovesti u pitanje relevantnost koju pitanje o tumačenju članka 234. UEZ-a samo po sebi ima.

26 Zato na postavljeno pitanje valja odgovoriti.

Meritum

27 Valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalni sudovi nemaju ovlast proglašiti nevaljanim akte institucija Zajednice. Osnovni je smisao ovlasti koje su Sudu dodijeljene člankom 234. UEZ-a osigurati da nacionalni sudovi ujednačeno primjenjuju pravo Zajednice. Ovaj zahtjev ujednačenosti osobito je važan kad se ocjenjuje valjanost akta Zajednice. Razlike između sudova u državama članicama u vezi s valjanosti akata Zajednice mogu ugroziti samo jedinstvo pravnog poretka Zajednice te dovesti do odstupanja od temeljnih zahtjeva pravne sigurnosti (presude od 22. listopada 1987., *Foto-Frost*, 314/85, Zb., str. 4199., t. 15.; od 15. travnja 1997., *Bakers of Nailsea*, C-27/95,

Zb., str. I-1847., t. 20. i od 6. prosinca 2005., Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, još neobjavljena u Zborniku, t. 21.). Stoga je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Zajednice (presude od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 17. i od 21. ožujka 2000., Greenpeace France i dr., C-6/99, Zb., str. I-1651., t. 54.).

- 28 Valja također podsjetiti da članak 234. UEZ-a nije pravni lijek otvoren strankama u sporu koji se vodi pred nacionalnim sucem te stoga nije dovoljno da jedna stranka tvrdi da se u sporu javlja pitanje tumačenja prava Zajednice za to da predmetni sud bude dužan smatrati da se javlja pitanje u smislu članka 234. UEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, Zb., str. 3415., t. 9.). Iz toga proizlazi da, kako bi se opravdalo upućivanje prethodnog pitanja Sudu, nije samo po sebi dovoljno da pred nacionalnim sudom postoji osporavanje koje se odnosi na tumačenje akta Zajednice.
- 29 Sud je već presudio da sudovi protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu postoji pravni lijek mogu razmatrati valjanost akta Zajednice i da razloge za nevaljanost koje stranke ističu mogu, ako ih smatraju neutemeljenima, odbaciti i tako zaključiti da je akt posve valjan. Postupajući tako, oni zapravo ne dovode u pitanje postojanje akta Zajednice (prethodno navedena presuda Foto-Frost, t. 14.).
- 30 S druge strane, kada takav sud smatra da su jedan ili više razloga nevaljanosti na koje se pozovu stranke, odnosno na koje s obzirom na okolnosti predmet, sud pazi po službenoj dužnosti, (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 1981., Salonia, 126/80, Zb., str. 1563., t. 7.), utemeljeni, taj sud mora prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se tiče valjanosti.
- 31 Osim toga, u skladu s duhom suradnje koji mora prožimati postupak upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku nacionalni je sud dužan u svojoj odluci kojom upućuje zahtjev za prethodnu odluku navesti razloge zbog kojih takav zahtjev smatra potrebnim.
- 32 Slijedom navedenog, na osmo pitanje valja odgovoriti da sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu postoji pravni lijek mora, kada smatra da su jedan ili više razloga nevaljanosti akta Zajednice na koje se pozovu stranke, odnosno o kojima sud pazi po službenoj dužnosti, utemeljeni, prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se tiče valjanosti.

Ostala pitanja

- 33 U svojih prvih sedam pitanja sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita jesu li članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nevaljani te bi li, s obzirom na okolnosti predmeta, njihova nevaljanost mogla prouzročiti nevaljanost te uredbe u cjelini.
- Usklađenost članka 6. Uredbe br. 261/2004 s Montrealskom konvencijom
- 34 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita je li članak 6. Uredbe br. 261/2004 nespojiv s člancima 19., 22. i 29. Montrealske konvencije.

- 35 Člankom 300. stavkom 7. UEZ-a predviđeno je da su „sporazumi sklopljeni pod uvjetima određenima tim člankom obvezujući za institucije Zajednice i države članice”. U skladu sa sudskom praksom Suda ti su sporazumi nadređeni sekundarnom pravu Zajednice (presude od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka, C-61/94, Zb., str. I-3989., t. 52. i od 1. travnja 2004., Bellio F.Ili, C-286/02, Zb., str. I-3465., t. 33.).
- 36 Montrealska konvencija, koju je Zajednica potpisala 9. prosinca 1999. na temelju članka 300. stavka 2. UEZ-a, odobrena je odlukom Vijeća od 5. travnja 2001. te je s obzirom na Zajednicu stupila na snagu 28. lipnja 2004. Stoga su u skladu s ustaljenom sudskom praksom odredbe te konvencije od ovog potonjeg datuma sastavni dio pravnog poretka Zajednice (presude od 30. travnja 1974., Haegeman, 181/73, Zb., str. 449., t. 5. i od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, Zb., str. 3719., t. 7.). Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku je nakon tog datuma, odlukom od 14. srpnja 2004., u okviru postupka sudskog nadzora („*judicial review*”) koji se pred njim vodi uputio Sudu ovaj zahtjev za prethodnu odluku.
- 37 Člankom 6. Uredbe br. 261/2004 je predviđeno da je u slučaju znatnog kašnjenja leta stvarni zračni prijevoznik dužan dotičnim putnicima ponuditi pomoć i skrb. Njime nije predviđeno da zračni prijevoznik može biti oslobođen takvih obveza u slučaju izvanrednih okolnosti koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su bile poduzete sve razumne mjere.
- 38 U svojim tužbama podnesenima sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku IATA i ELFAA su, kao što to tvrde i pred ovim sudom, ustvrdile da stoga članak 6. Uredbe br. 261/2004 nije u skladu s Montrealskom konvencijom koja u članku 19. i članku 22. stavku 1. sadržava odredbe koje isključuju i ograničavaju odgovornost zračnog prijevoznika u slučaju kašnjenja prijevoza putnika i koja u svojem članku 29. predviđa da se bilo kakav odštetni zahtjev, s bilo koje osnove, može podnijeti samo pod uvjetima i takvim ograničenjima odgovornosti kako je određeno tom konvencijom.
- 39 U vezi s time valja utvrditi da se članci 19., 22. i 29. Montrealske konvencije ubrajaju među norme s obzirom na koje Sud ocjenjuje valjanost akata institucija Zajednice budući da, s jedne strane, to nije protivno naravi i strukturi te konvencije i, s druge strane, da su odredbe tih triju članaka sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne.
- 40 Što se tiče tumačenja navedenih članaka, treba istaknuti da se u skladu s ustaljenom sudskom praksom međunarodni ugovor mora tumačiti s obzirom na njegov izričaj i njegove ciljeve. U članku 31. Bečke konvencije od 23. svibnja 1969. o pravu međunarodnih ugovora i članku 31. Bečke konvencije od 21. ožujka 1986. o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija, koje u tom smislu odražavaju opće međunarodno običajno pravo, u vezi s tim stoji da međunarodni ugovor treba tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora (u tom smislu vidjeti presudu od 20. studenog 2001., Jany i dr., C-268/99, Zb., str. I-8615., t. 35.).

- 41 Iz preambule Montrealske konvencije proizlazi da su države potpisnice priznale „značaj zajamčene zaštite interesa korisnika u međunarodnom zračnom prijevozu i potrebe za pravičnom naknadom temeljenom na načelu naknade štete”. Stoga područje primjene koje su autori navedene konvencije namjeravali dati člancima 19., 22. i 29. treba procjenjivati s obzirom na taj cilj.
- 42 Iz navedenih odredaba Montrealske konvencije, sadržanih u trećem poglavlju naslovljenom „Odgovornost prijevoznika i opseg naknade za štetu”, proizlazi da se njima utvrđuje pod kojim uvjetima putnici koji tvrde da su zbog kašnjenja pretrpjeli štetu mogu protiv zračnih prijevoznika podići tužbe za naknadu štete. Njima se odgovornost prijevoznika ograničava na iznos od 4 150 posebnih prava vučenja po putniku.
- 43 Svako kašnjenje u zračnom prijevozu putnika, osobito ako je znatno, može, općenito govoreći, prouzročiti dvije vrste štete. S jedne strane, prekomjerno kašnjenje prouzročit će svim putnicima gotovo jednaku štetu čije popravljavanje može poprimiti oblik standardizirane i trenutačne pomoći ili skrbi za sve zainteresirane osiguranjem, primjerice, osvježavajućih napitaka, obroka, smještaja i telefonskih poziva. S druge strane, putnici mogu pretrpjeti individualnu štetu koja je svojstvena razlogu njihova putovanja, a čije popravljavanje zahtijeva procjenu opsega prouzročene štete na pojedinačnoj osnovi i stoga može biti predmetom samo naknadne i pojedinačne odštete.
- 44 Iz članka 19., 22. i 29. Montrealske konvencije jasno proizlazi da se njima uređuju tek uvjeti pod kojima, nakon kašnjenja leta dotični putnici mogu podnijeti tužbe za naknadu štete po osnovi pojedinačnog popravljavanja štete, odnosno za odštetu, od prijevoznika koji su odgovorni za štetu nastalu zbog tog kašnjenja.
- 45 Ni iz navedenih odredaba ni iz ijedne druge odredbe Montrealske konvencije ne proizlazi da su njezini autori namjeravali te prijevoznike zaštititi od bilo kakvih drugih vrsta mjera, osobito onih koja bi tijela javne vlasti mogla poduzeti kako bi se na standardiziran način i trenutačno popravila šteta u smislu neugodnosti prouzročenih kašnjenjima u zračnom prijevozu putnika, bez izlaganja putnika neugodnostima nužno povezanim s podizanjem sudskih tužbi za naknadu štete.
- 46 Zato se Montrealskom konvencijom ne može zabraniti zakonodavcu Zajednice da u okviru nadležnosti dodijeljenih Zajednici u područjima prometa i zaštite potrošača odredi uvjete pod kojima treba popraviti štetu nastalu u vezi s prethodno navedenim neugodnostima. Budući da pomoć putnicima i skrb za putnike predviđene člankom 6. Uredbe br. 261/2004 u slučaju znatnog kašnjenja leta jesu takve standardizirane i trenutačne mjere popravljavanja štete, one nisu među mjerama čiji su uvjeti uvođenja uređeni tom konvencijom. Radi se jednostavno o tome da je mehanizam predviđen u članku 6. primjenjiv u ranijoj fazi od mehanizma koji proizlazi iz Montrealske konvencije.
- 47 Standardizirane i trenutačne mjere pomoći i skrbi same po sebi ne sprječavaju dotične putnike da, u slučaju kad bi im isto to kašnjenje prouzročilo i štetu koja im daje pravo na

odštetu, podignu i tužbe za popravljanje navedene štete pod uvjetima propisanim Montrealskom konvencijom.

- 48 Zato se te mjere, koje poboljšavaju zaštitu interesa putnika i uvjete pod kojima za putnike vrijedi načelo popravljanja štete, ne mogu smatrati neusklađenima s Montrealskom konvencijom.

Valjanost članka 5. Uredbe br. 261/2004 s obzirom na članak 251. UEZ-a

- 49 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita je li izmjenom članka 5. nacrtu koji je u temelju Uredbe br. 261/2004, kako on proizlazi iz Zajedničkog stajališta (EZ) br. 27/2003 od 18. ožujka 2003. (SL C 125 E, str. 63.) (u daljnjem tekstu: nacrt uredbe), Odbor za mirenje predviđen člankom 251. UEZ-a poštovao postupovne zahtjeve članka 251. UEZ-a.
- 50 Najprije valja podsjetiti na kontekst u kojem je navedeni Odbor za mirenje djelovao u okviru postupka donošenja Uredbe br. 261/2004, osobito u pogledu posebne pozornosti koju je zakonodavac Zajednice posvetio pitanju je li ili nije u obzir trebalo uzeti okolnosti koje zračnim prijevoznicima omogućavaju da budu oslobođeni svojih obveza pomoći putnicima i skrbi za putnike u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta.
- 51 U Zajedničkom stajalištu br. 27/2003 Vijeće je odlučilo da bi zračni prijevoznici mogli biti izuzeti od svojih obveza naknade štete putnicima i skrbi za putnike predviđenih, u slučaju otkazivanja leta, člankom 5. nacrtu uredbe, kao i od svojih obveza skrbi za putnike predviđenih, u slučaju znatnog kašnjenja leta, člankom 6. tog nacrtu ako bi mogli dokazati da je otkazivanje ili kašnjenje posljedica izvanrednih okolnosti koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su sve razumne mjere bile poduzete.
- 52 Kada je u drugom čitanju 3. srpnja 2003. razmatrao to zajedničko stajalište, Parlament nije predložio nijednu izmjenu članka 5. nacrtu uredbe. S druge strane, on je, između ostalog, usvojio izmjenu br. 11 na članak 6. tog nacrtu u smislu da je, između ostalog, uklonio svako pozivanje na klauzulu o isključenju odgovornosti koja se odnosi na izvanredne okolnosti (u daljnjem tekstu: prigovor izvanrednih okolnosti).
- 53 Pismom od 22. rujna 2003. Vijeće je objavilo da nije moglo potvrditi sve izmjene Parlamenta, pa je predsjednik Vijeća, u dogovoru s predsjednikom Parlamenta, sazvao sastanak Odbora za mirenje.
- 54 Na sastanku održanom 14. listopada 2003. godine Odbor za mirenje postigao je dogovor o zajedničkom tekstu, potvrđenom 1. prosinca 2003., u skladu s kojim se, između ostalog, iz članka 5. nacrtu uredbe uklonilo svako pozivanje na prigovor izvanrednih okolnosti koji zračnim prijevoznicima omogućava da budu oslobođeni svojih obveza skrbi za putnike u slučaju otkazivanja leta. Uredbu je, u skladu sa zajedničkim tekstom Odbora za mirenje, u trećem čitanju 18. prosinca 2003. usvojio Parlament, a 26. siječnja 2004. Vijeće.

- 55 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da je Odbor za mirenje, izmijenivši članak 5. nacрта uredbe iako Parlament u drugom čitanju nije predložio nikakvu izmjenu tog članka, prekoračio svoje ovlasti iz članka 251. UEZ-a.
- 56 U tom pogledu treba podsjetiti da se u okviru postupka suodlučivanja Odbor za mirenje saziva ako se Vijeće ne usuglasi s izmjenama koje Parlament predloži u drugom čitanju. Nije sporno da je u postupku donošenja Uredbe br. 261/2004 došlo do takvog razilaženja u mišljenju, koje je opravdalo sazivanje navedenog odbora.
- 57 Suprotno onome što tvrdi IATA, kada se sazove Odbor za mirenje, njegov zadatak nije postići dogovor o izmjenama koje je predložio Parlament, nego, kao što to proizlazi iz samog teksta članka 251. UEZ-a, „postići dogovor o zajedničkom tekstu” razmatrajući na temelju izmjena koje je predložio Parlament zajedničko stajalište koje je usvojilo Vijeće. Stoga sam tekst članka 251. UEZ-a ne sadržava nikakvo ograničenje u pogledu sadržaja izabranih mjera koje omogućuju da se o zajedničkom tekstu postigne dogovor.
- 58 Korištenjem izraza „mirenje” autori Ugovora namjeravali su usvojenom postupku dati koristan učinak, a Odboru za mirenje dodijeliti široku diskrecijsku ovlast. Usvajanjem takvog načina rješavanja nesuglasica autori Ugovora zapravo su željeli da se stajališta Parlamenta i Vijeća usuglase na temelju razmatranja svih aspekata tih nesuglasica i uz aktivno sudjelovanje u radu Odbora za mirenje Komisije Europskih zajednica čiji je zadatak dati „sve potrebne inicijative kako bi se usuglasila stajališta [...] Parlamenta i Vijeća”.
- 59 U tom smislu, vodeći računa o ovlasti posredovanja koja je time dodijeljena Komisiji kao i o slobodi koju u konačnici Parlament i Vijeće imaju kada odlučuju hoće li ili ne prihvatiti zajednički tekst koji je odobrio Odbor za mirenje, članak 251. UEZ-a ne može se tumačiti kao da se njime načelno ograničava ovlast tog odbora. Sama činjenica da u ovom slučaju Parlament nije u drugom čitanju izmijenio članak 5. nacрта uredbe ne upućuje na to da je Odbor prekoračio ovlasti koje su mu dodijeljene člankom 251. UEZ-a.
- 60 Osim toga, tužitelji u glavnom postupku također tvrde da tajnost sastanaka Odbora za mirenje krši načela predstavničke demokracije.
- 61 Istina je da je stvarno sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku Zajednice u skladu s postupcima utvrđenima Ugovorom ključni čimbenik institucionalne ravnoteže koja se Ugovorom želi postići. Međutim, nesporno je da je sam Parlament zastupljen u Odboru za mirenje te da ta zastupljenost zapravo odražava razmjernu zastupljenost svake političke skupine u Parlamentu. Osim toga, da bi zajednički tekst koji je usvojio Odbor za mirenje bio potvrđen, u skladu s člankom 251. stavkom 5. UEZ-a, prethodno ga mora raspraviti Parlament. Ta rasprava, koja se nužno obavlja pod uobičajenim uvjetima transparentnosti rada toga tijela, tako u svakom slučaju osigurava stvarno sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku u skladu s načelima zastupničke demokracije.

- 62 S obzirom na dokumentaciju u spisu valja istaknuti da se u ovom slučaju nesuglasica koja je bila povjerena Odboru za mirenje osobito odnosila na pitanje mogu li se zračni prijevoznici pozvati na prigovor izvanrednih okolnosti kako bi bili izuzeti od svojih obveza pomoći putnicima i skrbi za putnike koje su bile predviđene člankom 6. nacrtu uredbe u slučaju znatnog kašnjenja leta. Odbor za mirenje postigao je dogovor da se iz članka 6. navedenog nacrtu ukloni svako upućivanje na prigovor izvanrednih okolnosti kako bi se putnicima osigurala trenutačna skrb i pomoć bez obzira na to koji je razlog kašnjenja. Potom je Odbor također postigao dogovor da se u cilju osiguranja dosljednog i simetričnog pristupa iz članka 5. navedenog nacrtu ukloni isto to upućivanje u pogledu obveza skrbi za putnike u slučaju otkazivanja leta.
- 63 Slijedom navedenog, izmjenom članka 5. nacrtu uredbe Odbor za mirenje nije prekoračio svoje ovlasti.
- Obveza obrazlaganja i poštovanja načela pravne sigurnosti
- 64 Svojim trećim i četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita jesu li članci 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 nevaljani jer nisu u skladu s načelom pravne sigurnosti ili ne ispunjavaju obvezu obrazlaganja. Svojim sedmim pitanjem taj sud također pita ispunjava li tu obvezu članak 7. navedene uredbe .
- 65 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da osporavana uredba sadržava nejasnoće, praznine i proturječja koji utječu na njezinu zakonitost kako u pogledu obveze obrazlaganja tako i u pogledu poštovanja načela pravne sigurnosti.
- 66 Valja podsjetiti da, iako obrazloženje koje je propisano člankom 253. UEZ-a mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije Zajednice koja je donijela predmetni akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere i Sudu da provodi svoj nadzor, nije potrebno posebno navoditi sve relevantne pravne ili činjenične elemente (vidjeti osobito presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, Zb., str. I-881., t. 29.; od 14. prosinca 2004., Swedish Match, C-210/03, Zb., str. I-11893., t. 63. i od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr., C-154/04 i C-155/04, još neobjavljenu u Zborniku, t. 133.).
- 67 Osim toga, pitanje ispunjava li obrazloženje navedene zahtjeve valja ocijeniti ne samo s obzirom na tekst akta, nego i s obzirom na njegov kontekst, kao i na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje. Kada je riječ, kao što je to slučaj u glavnom postupku, o općem aktu, njegovo obrazloženje može se ograničiti na navođenje, s jedne strane, općih okolnosti koje su dovele do njegova usvajanja i, s druge strane, općih ciljeva koji se njime namjeravaju postići (vidjeti osobito presudu od 10. ožujka 2005., Španjolska/Vijeće, C-342/03, Zb., str. I-1975., t. 55.). Ako se iz osporavanog akta jasno može razabrati bit cilja koji institucije nastoje ostvariti, bilo bi pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za svako tehničko rješenje koje su odabrale (vidjeti osobito presudu od 5. srpnja 2001., Italija/Vijeće i Komisija, C-100/99, Zb., str. I-5217., t. 64., i prethodno navedenu presudu u predmetu Alliance for Natural Health i dr., t. 134.).

- 68 Načelo pravne sigurnosti je temeljno načelo prava Zajednice kojim se zahtijeva osobito da je propis jasan i precizan kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno znati svoja prava i obveze te posljedično primijeniti njegove odredbe (vidjeti presude od 9. srpnja 1981., *Gondrand Frères et Garancini*, 169/80, Zb., str. 1931.; od 13. veljače 1996., *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Zb., str. I-431., t. 27. i od 14. travnja 2005., Belgija/Komisija, C-110/03, Zb., str. I-2801., t. 30.).
- 69 S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, prvo valja istaknuti da su člancima 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 obveze stvarnog zračnog prijevoznika u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta utvrđene jasno i precizno. Cilj tih odredaba podjednako jasno proizlazi i iz prve i druge uvodne izjave te uredbe prema kojima bi se mjerama Zajednice u području zračnog prijevoza trebalo, između ostaloga, nastojati osigurati visoku razinu zaštite putnika i poštovanje zahtjeva u pogledu zaštite potrošača općenito budući da otkazivanje ili znatno kašnjenje leta putnicima uzrokuje velike neugodnosti.
- 70 Nadalje, u dvanaestoj i trinaestoj uvodnoj izjavi te uredbe navodi se da bi putnici čiji su letovi otkazani trebali moći ostvariti povrat novca vrijednosti karte ili preusmjeravanje po zadovoljavajućim uvjetima i trebali bi biti zbrinuti na odgovarajući način dok čekaju kasniji let. U sedamnaestoj uvodnoj izjavi navodi se da bi se putnici čiji su letovi odgođeni na određeno vrijeme trebali zbrinuti na odgovarajući način i trebali bi moći ili otkazati svoje letove, uz potpuni povrat vrijednosti karte, ili ih nastaviti po povoljnim uvjetima. Iz tih elemenata jasno proizlazi bitni cilj koji se nastoji ostvariti.
- 71 Nije sporno ni da u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta putnicima nastaju razne vrste štete. Nije dokazano, kao što uostalom nije ni utvrđeno, da su takvi događaji tek zanemariva pojava. Ni iz članka 253. UEZ-a ni iz ijedne druge odredbe ne proizlazi da je valjanost predmetnoga akta Zajednice uvjetovana time da sadržava točno određene brojčane podatke koji opravdavaju potrebu intervencije zakonodavca Zajednice.
- 72 A ne bi se moglo zahtijevati ni da Uredba br. 261/2004 sadržava posebno obrazloženje za svako odabrano tehničko rješenje. Budući da je cilj zaštite putnika zahtijevao prihvaćanje standardiziranih i učinkovitih mjera popravljanja štete koje u trenutku kada ih treba provesti ne smiju biti predmetom rasprave koju bi prigovor izvanrednih okolnosti sigurno izazvao, zakonodavac Zajednice mogao je, a da time ne povrijedi svoju obvezu obrazlaganja, ne navesti razloge zbog kojih smatra da se stvarni zračni prijevoznici ne smiju pozivati na takav prigovor kako bi bili izuzeti od svojih obveza predviđenih člancima 5. i 6. te uredbe. Isto tako, te suprotno onome što tvrdi ELFAA, zakonodavac Zajednice mogao je u članku 7. navedene uredbe propisati načelo da se u slučaju otkazivanja leta plaća paušalna naknada štete kao i njezin iznos, ne navodeći razloge zbog kojih se odlučio za tu mjeru i taj iznos, a da time ne dovede u pitanje zakonitost samog akta.
- 73 Drugo, standardizirane i trenutačne mjere predviđene člankom 6. Uredbe br. 261/2004 nisu među onim mjerama čije je izvršavanje uređeno Montrealskom konvencijom i nisu nespojive s tom konvencijom. Iz toga proizlazi da za odredbe Uredbe br. 261/2004 kojima su na taj način uređena određena prava putnika u slučaju znatnog kašnjenja leta

mogu vrijediti uvjeti drukčiji od onih koje predmetna konvencija propisuje za druga prava. Zato te odredbe nisu ni na koji način u suprotnosti s odredbama Uredbe br. 2027/97 koje su u skladu s njezinim člankom 1. bile donese kako bi se provele relevantne odredbe Montrealske konvencije.

- 74 U tim okolnostima, tužitelji u glavnom postupku ne mogu tvrditi da je donošenjem Uredbe br. 261/2004, zbog toga što se u njoj ne upućuje na Uredbu br. 2027/97, bila povrijeđena obveza obrazlaganja. Ni članak 6. Uredbe br. 261/2004 ne može se tumačiti kao da je, suprotno načelu pravne sigurnosti, poduzetnicima koje zastupaju tužitelji u glavnom postupku uskratio mogućnost da nedvosmisleno znaju svoje obveze koje imaju na temelju mehanizma koji proizlazi iz Uredbe br. 2027/97.
- 75 Treće, tužitelji u glavnom postupku tvrde da je četrnaestom i petnaestom uvodnom izjavom Uredbe br. 261/2004 nedosljedno predviđena mogućnost ograničenja ili isključenja odgovornosti stvarnog zračnog prijevoznika u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta, dok člancima 5. i 6. navedene uredbe, kojima su za takve slučajeve utvrđene obveze stvarnog zračnog prijevoznika, nije, osim u pogledu obveze odštete, predviđen takav prigovor u pogledu odgovornosti.
- 76 Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da, s jedne strane, iako se preambulom nekog akta Zajednice može precizirati sadržaj tog akta (vidjeti prethodno navedenu presudu Alliance for Natural Health i dr., t. 91.), na nju se nije moguće pozivati kao na temelj za odstupanje od stvarnih odredaba predmetnog akta (presude od 19. studenog 1998., Nilsson i dr., C-162/97, Zb., str. I-7477., t. 54. i od 24. studenog 2005., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, još neobjavljena u Zborniku, t. 32.). S druge strane, tekst tih uvodnih izjava doista se može shvatiti kao da u slučaju izvanrednih okolnosti stvarni zračni prijevoznik općenito treba biti oslobođen svih svojih obveza, pa slijedom toga uzrokuje određenu dvosmislenost u pogledu tako izražene namjere zakonodavca Zajednice i samog sadržaja članaka 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 koji tom prigovoru u pogledu odgovornosti ne pridaju tako općenit značaj. Međutim, razina takve dvosmislenosti nije tolika da bi mehanizam uveden tim dvama posve nedvosmislenim člancima učinila nedosljednim.
- 77 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nisu nevaljani zbog povrede načela pravne sigurnosti ili obveze obrazlaganja.

Poštovanje načela proporcionalnosti

- 78 Svojim petim i sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita jesu li članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nevaljani zbog povrede načela proporcionalnosti.
- 79 Najprije valja podsjetiti da prema načelu proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, mjere koje se provode na temelju odredaba Zajednice moraju biti primjerene za ostvarenje zacrtanoga cilja i ne smiju prekoračiti okvire onoga što je potrebno za njegovo ostvarenje (vidjeti osobito presude od 11. srpnja 2002., Käserei

Championn Hofmeister, C-210/00, Zb., str. I-6453., t. 59.; od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 122., i prethodno navedenu presudu u predmetu Swedish Match, t. 47.).

- 80 Što se tiče sudskog nadzora uvjeta navedenih u prethodnoj točki, zakonodavcu Zajednice treba priznati široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima treba donijeti odluke političke, gospodarske i socijalne naravi i u kojima je pozvan izvršiti složene prosudbe. Zato na zakonitost mjere donesene u tim područjima može utjecati samo njezina očita neprimjerenost s obzirom na cilj koji nadležna institucija nastoji ostvariti (vidjeti, u tom smislu, presude od 12. studenog 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-84/94, Zb., str. I-5755., t. 58.; od 13. svibnja 1997., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-233/94, Zb., str. I-2405., t. 55. i 56.; od 5. svibnja 1998., National Farmers' Union i dr., C-157/96, Zb., str. I-2211., t. 61., kao i prethodno navedenu presudu u predmetu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 123.). To vrijedi osobito za područje zajedničke prometne politike (vidjeti u tom smislu osobito presude od 17. srpnja 1997., SAM Schiffahrt i Stapf, C-248/95 i C-249/95, Zb., str. I-4475., t. 23. i od 12. ožujka 2002., Omega Air i dr., C-27/00 i C-122/00, Zb., str. I-2569., t. 63.).
- 81 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da mjere pomoći putnicima, skrbi za putnike i plaćanja odštete putnicima predviđene člancima 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta ne omogućavaju ostvarenje cilja, odnosno smanjenje broja takvih slučajeva otkazivanja ili kašnjenja leta te da su zbog znatnog financijskog opterećenja koje će prouzročiti zračnim prijevoznicima Zajednice u svakom slučaju potpuno neproporcionalne s obzirom na predviđeni cilj.
- 82 Prilikom prosudbe nužnosti predmetnih mjera valja istaknuti da je trenutačni cilj zakonodavca Zajednice, kako to proizlazi iz prvih četiriju uvodnih izjava Uredbe br. 261/2004, poboljšati zaštitu putnika čiji su letovi otkazani ili znatno kasne na način da im se na standardiziran način i trenutačno popravi određena šteta koja im je u takvim okolnostima prouzročena.
- 83 Naravno, osim tog neposrednog cilja koji je zakonodavac Zajednice izrijekom naveo, navedena uredba, kao i svaki drugi opći propis, može implicitno uključivati i druge, sekundarne, ciljeve poput, kao što to tužitelji u glavnom postupku tvrde, smanjenja, putem preventivnog djelovanja, preventivnim djelovanjem broja otkazanih letova ili letova koji znatno kasne. Zadaća Suda jest da prvo procijeni jesu li donesene mjere očito neprimjerene s obzirom na izričit cilj Uredbe, a to je poboljšanje zaštite putnika, čija legitimnost sama po sebi nije sporna.
- 84 Prvo valja istaknuti da su mjere predviđene člancima 5. i 6. Uredbe br. 261/2004 same po sebi takve naravi da trenutačno popravljaju dio štete koju putnici trpe u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta, čime omogućavaju osiguranje visoke razine zaštite putnika, što je i cilj Uredbe.
- 85 Drugo, nije sporno da opseg raznih mjera koje je zakonodavac Zajednice donio varira ovisno o znatnosti štete koju su putnici pretrpjeli, a koja se prosuđuje s obzirom na

vrijeme kašnjenja i čekanja na idući let ili na rok u kojem su putnici bili obaviješteni o otkazivanju leta. Stoga tako doneseni kriteriji za utvrđivanje prava putnika na te mjere nikako nisu nepovezani sa zahtjevom proporcionalnosti.

- 86 Treće, cilj standardiziranih i trenutačnih mjera popravljanja štete, poput preusmjeravanja putnika, posluživanja osvježavajućih pića ili obroka, osiguranja smještaja, omogućavanja komunikacije s trećima, jest na licu mjesta zadovoljiti trenutačne potrebe putnika bez obzira na to koji je razlog otkazivanja ili kašnjenja leta. Budući da te mjere, kako je to navedeno u prethodnoj točki ove presude, variraju ovisno o znatnosti štete koju su putnici pretrpjeli, nisu očito neprimjerene samo zato što se prijevoznici ne mogu pozvati na prigovor izvanrednih okolnosti.
- 87 Četvrto, nije utvrđeno da bi dobrovoljno osiguranje putnika od rizika nužno povezanih s kašnjenjima ili otkazivanjima letova, kako to zagovara ELFAA, u svakom slučaju omogućilo popravljanje štete koju dotični putnici trpe na licu mjesta. Stoga se takva mjera ne može smatrati primjerenijom za ostvarenje predviđenog cilja od mjera za koje se odlučio zakonodavac Zajednice.
- 88 Peto, štetne posljedice kašnjenja koje Uredba br. 261/2004 nastoji otkloniti nemaju nikakve veze s cijenom plaćenom za kartu. Stoga argument prema kojem su mjere za ublažavanje tih posljedica trebale biti utvrđene razmjerno cijeni karte nije branjiv.
- 89 Šesto, iako IATA i ELFAA tvrde da bi prethodno navedene mjere mogle znatno povećati financijsko opterećenje prijevoznika i da nisu primjerene za ostvarenje sekundarnog cilja Uredbe, odnosno za smanjenje broja otkazanih letova ili znatnih kašnjenja letova, valja utvrditi da tijekom postupka pred Sudom nisu bili predloženi brožčani podaci o učestalosti tih kašnjenja i otkazivanja. Zato teoretski troškovi, kako su ih navele zainteresirane stranke, koje bi te mjere predstavljale za zrakoplovne kompanije, ni u kojem slučaju ne daju osnovu da se smatra utvrđenim da bi ti učinci bili neproporcionalni s obzirom na cilj predmetnih mjera.
- 90 Nadalje, ispunjenje obveza u skladu s Uredbom br. 261/2004 ne dovodi u pitanje prava zračnih prijevoznika da, kako je to predviđeno člankom 13. te uredbe, u skladu s nacionalnim pravom od svih, uključujući trećih, traže popravljanje štete. Stoga takvo popravljanje štete može umanjiti ili čak ukloniti financijsko opterećenje koje zračni prijevoznici snose kao posljedica tih obveza. Isto tako nije nerazumno da, pod uvjetom prethodno navedenog prava na popravljanje štete, te obveze prvo snose zračni prijevoznici s kojima su predmetni putnici sklopili ugovor o prijevozu na temelju kojeg imaju pravo na let koji ne smije biti ni otkazan ni odgođen.
- 91 Sedmo, što se tiče odštete predviđene člankom 7. Uredbe br. 261/2004, koju putnici mogu tražiti na temelju članka 5. ako su o otkazivanju leta bili obaviješteni prekasno, zračni prijevoznici mogu biti oslobođeni plaćanja navedene odštete ako dokažu da je do otkazivanja leta došlo zbog izvanrednih okolnosti koje ne bi bilo moguće izbjeći čak i da su bile poduzete sve razumne mjere. S obzirom na postojanje takve osnove za izuzeće kao i uvjeta koji ograničavaju primjenu te obveze kojoj zračni prijevoznici ne podliježu

ako su informacije dane dovoljno rano ili popraćene ponudama za preusmjeravanje, obveza nije očito neprimjerena s obzirom na predviđeni cilj. Nadalje, odšteta koja ovisno o duljini predmetnog leta iznosi 250, 400 ili 600 eura isto tako nije pretjerana i, uostalom, kako to u svojim primjedbama navodi Komisija i u čemu joj nitko ne proturječi, u biti odgovara revalorizaciji razine odštete predviđene Uredbom Vijeća (EEZ) br. 295/91 od 4. veljače 1991. o zajedničkim pravilima za sustav odštete u slučaju uskraćivanja ukrcaja u redovnom zračnom prijevozu (SL L 36, str. 5.), pri čemu se vodilo računa o inflaciji u razdoblju od njezina stupanja na snagu.

- 92 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nisu nevaljani zbog povrede načela proporcionalnosti.

Poštovanje načela proporcionalnosti

- 93 Svojim šestim i sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u biti pita jesu li članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nevaljani zbog povrede načela jednakog postupanja.
- 94 ELFAA navodi da su niskotarifne zrakoplovne kompanije koje ona zastupa diskriminirane jer se mjerama koje su predviđene tim člancima iste obveze nameću svim zračnim prijevoznicima bez obzira na to koje su njihove cjenovne politike ili usluge koje nude. Osim toga, pravo Zajednice ne nameće iste obveze na druga prijevozna sredstva.
- 95 Prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo jednakog postupanja ili nediskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (prethodno navedena presuda u predmetu *Swedish Match*, t. 70.).
- 96 U tom pogledu prvo valja primijetiti da različite vrste prijevoza, uzimajući u obzir osobito njihove načine na koje se odvijaju, uvjete njihove dostupnosti i razmještaja njihovih mreža, nisu međusobno zamjenjive u pogledu uvjeta njihova korištenja (u tom smislu vidjeti prethodno citiranu presudu u predmetu *SAM Schiffahrt i Stapf*, t. 34.). Stoga položaj poduzetnika koji posluju u svakomu od tih različitih sektora prijevoza nije usporediv.
- 97 Drugo, što se tiče zračnog prijevoza, valja utvrditi da su putnici čiji su letovi otkazani ili znatno kasne objektivno, u slučaju incidenata iste vrste, u drukčijem položaju od položaja putnika koji koriste druga prijevozna sredstva. U prvom redu zbog položaja zračnih luka, koje se obično nalaze izvan urbanih središta, kao i zbog posebnih postupaka prijave i preuzimanja prtljage, neugodnosti koje u slučaju takvih incidenata pretrpe putnici nisu usporedive.
- 98 Nadalje, štete koje pretrpe putnici zračnih prijevoznika u slučaju otkazivanja ili znatnog kašnjenja leta slične su bez obzira na to s kojom su zrakoplovnom kompanijom ti putnici sklopili ugovor i nemaju nikakve veze s cjenovnim politikama koje te zrakoplovne kompanije primjenjuju. Zato je s obzirom na cilj Uredbe, odnosno poboljšanje zaštite

svih putnika zračnih prijevoznika, zakonodavac Zajednice dužan prema svim zračnim prijevoznicima postupati jednako jer bi u suprotnome prekršio načelo jednakosti.

- 99 Iz navedenoga proizlazi da članci 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004 nisu nevaljani zbog povrede načela jednakog postupanja.
- 100 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvih sedam postavljenih pitanja valja odgovoriti da ispitivanjem tih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članaka 5., 6. i 7. Uredbe br. 261/2004.

Troškovi

- 101 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Kada sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu postoji pravni lijek smatra da su jedan ili više razloga nevaljanosti akta Zajednice na koje se pozovu stranke, odnosno na koje sud pazi po službenoj dužnosti, utemeljeni, sud mora prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se tiče valjanosti.**
- 2. Razmatranjem postavljenih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članaka 5., 6. i 7. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski