ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

10 de Janeiro de 2006 *

No processo C-344/04,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), por decisão de 14 de Julho de 2004, entrado no Tribunal de Justiça em 12 de Agosto de 2004, no processo

The Queen, a pedido de:

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association

contra

Department for Transport,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann e J. Malenovský (relator), presidentes de secção, C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis e A. Borg Barthet, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Junho de 2005,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da International Air Transport Association, por M. Brealey, QC, e M. Demetriou, barrister, mandatados por J. Balfour, solicitor,

— em representação da European Low Fares Airline Association, por G. Berrisch, Rechtsanwalt, e C. Garcia Molyneux, abogado,

— em representação do Governo do Reino Unido, por M. Bethell, na qualidade de agente, assistido por C. Lewis, barrister,

— em representação do Parlamento Europeu, por K. Bradley e M. Gómez Leal, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por E. Karlsson, K. Michoel e R. Szostak, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por F. Benyon e M. Huttunen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de Setembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto, por um lado, a validade dos artigos 5.°, 6.° e 7.° do Regulamento (CE) n.° 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 295/91 (JO L 46, p. 1). Por outro lado, o pedido tem por objecto a interpretação do segundo parágrafo do artigo 234.° CE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito do litígio que opõe a International Air Transport Association (a seguir «IATA») e a European Low Fares Airline Association (a seguir «ELFAA») ao Department for Transport (Ministério dos Transportes) relativamente à execução do Regulamento n.º 261/2004.

Quadro jurídico

Regulamentação internacional

3 A Convenção para a unificação de certas regras relativas ao Transporte Aéreo Internacional foi aprovada por decisão do Conselho, de 5 de Abril de 2001 (JO L 194, p. 38, a seguir «Convenção de Montreal»).

4 Os artigos 17.º a 37.º da Convenção de Montreal constituem o capítulo III da mesma, sob a epígrafe «Responsabilidade da transportadora e limites da indemnização por danos».

5 O artigo 19.º desta convenção, sob a epígrafe «Atrasos», dispõe:

«A transportadora é responsável pelo dano resultante de atraso no transporte aéreo de passageiros, bagagens ou mercadorias. Não obstante, a transportadora não será responsável pelo dano resultante de atraso se provar que ela ou os seus trabalhadores ou agentes adoptaram todas as medidas que poderiam razoavelmente ser exigidas para evitar o dano ou que lhes era impossível adoptar tais medidas.»

6 O artigo 22.º, n.º 1, da referida convenção limita a responsabilidade da transportadora por um atraso ao montante de 4 150 direitos de saque especiais por passageiro. O n.º 5 do mesmo artigo prevê, no essencial, que esta limitação não se aplica se o dano tiver resultado de acto ou omissão da transportadora, cometido com a intenção de causar dano ou de forma imprudente e com consciência de que poderia provavelmente ocorrer dano.

7 O artigo 29.º da mesma convenção, sob a epígrafe «Fundamento dos pedidos», tem a seguinte redacção:

«No transporte de passageiros, bagagens e mercadorias, as acções por danos, qualquer que seja o seu fundamento, quer este resida na presente convenção, em contrato, em acto ilícito ou em qualquer outra causa, só podem ser intentadas sob reserva das condições e limites de responsabilidade previstos na presente convenção, sem prejuízo da determinação de quais as pessoas com legitimidade para a acção e de quais os direitos que lhes assistem. Em tais acções, as transportadoras não podem ser condenadas no pagamento de indemnizações punitivas, exemplares ou outras indemnizações não compensatórias.»

Regulamentação comunitária

Regulamento (CE) n.º 2027/97

8 O Regulamento (CE) n.º 2027/97 do Conselho, de 9 de Outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente (JO L 285, p. 1), foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Maio de 2002 (JO L 140, p. 2, a seguir «Regulamento n.º 2027/97»).

9 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2027/97 dispõe:

«A responsabilidade das transportadoras aéreas comunitárias relativamente aos passageiros e à sua bagagem regula-se por todas as disposições da Convenção de Montreal aplicáveis a essa responsabilidade.»

10 O anexo ao Regulamento n.º 2027/97 inclui, designadamente, as seguintes disposições, sob a epígrafe «Atrasos dos passageiros»:

«Em caso de atraso do passageiro, a transportadora aérea é responsável pelos prejuízos causados, a menos que tenha tomado todas as medidas razoáveis para os evitar ou tenha sido impossível tomar essas medidas. A responsabilidade pelos atrasos dos passageiros é limitada a 4 150 DSE (montante aproximado na divisa local).»

Regulamento n.º 261/2004

11 Os primeiro e segundo considerados do Regulamento n.º 261/2004 têm o seguinte teor:

«(1) A acção da Comunidade no domínio do transporte aéreo deve ter, entre outros, o objectivo de garantir um elevado nível de protecção dos passageiros. Além disso, devem ser tidas plenamente em conta as exigências de protecção dos consumidores em geral.

(2) As recusas de embarque e o cancelamento ou atraso considerável dos voos causam sérios transtornos e inconvenientes aos passageiros.»

12 Nos termos do décimo segundo considerando do referido regulamento:

«Os transtornos e inconvenientes causados aos passageiros pelo cancelamento dos voos deverão igualmente ser reduzidos. Para esse efeito, as transportadoras aéreas deverão ser persuadidas a informar os passageiros sobre os cancelamentos antes da hora programada de partida e, além disso, a oferecer-lhes um reencaminhamento razoável, por forma a permitir-lhes tomar outras disposições. Caso assim não procedam, as transportadoras aéreas deverão indemnizar os passageiros, a menos que o cancelamento se tenha ficado a dever a circunstâncias excepcionais que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.»

13 Segundo o décimo quarto considerando do mesmo regulamento:

«Tal como ao abrigo da Convenção de Montreal, as obrigações a que estão sujeitas as transportadoras aéreas operadoras deverão ser limitadas ou eliminadas nos casos em que a ocorrência tenha sido causada por circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis. Essas circunstâncias podem sobrevir, em especial, em caso de instabilidade política, condições meteorológicas incompatíveis com a realização do voo em causa, riscos de segurança, falhas inesperadas para a segurança do voo e greves que afectem o funcionamento da transportadora aérea.»

14 O artigo 5.º do Regulamento n.º 261/2004, sob a epígrafe «Cancelamento», dispõe:

«1. Em caso de cancelamento de um voo, os passageiros em causa têm direito a:

a) Receber da transportadora aérea operadora assistência nos termos do artigo 8.º; e

b) Receber da transportadora aérea operadora assistência nos termos da alínea a) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 9.º, bem como, em caso de reencaminhamento quando a hora de partida razoavelmente prevista do novo voo for, pelo menos, o dia após a partida que estava programada para o voo cancelado, a assistência especificada nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 9.º; e

c) Receber da transportadora aérea operadora indemnização nos termos do artigo 7.º, salvo se:

i) tiverem sido informados do cancelamento pelo menos duas semanas antes da hora programada de partida, ou

ii) tiverem sido informados do cancelamento entre duas semanas e sete dias antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até duas horas antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até quatro horas depois da hora programada de chegada, ou

iii) tiverem sido informados do cancelamento menos de sete dias antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até uma hora antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até duas horas depois da hora programada de chegada.

2. Ao informar os passageiros do cancelamento, devem ser prestados esclarecimentos sobre eventuais transportes alternativos.

3. A transportadora aérea operadora não é obrigada a pagar uma indemnização nos termos do artigo 7.º, se puder provar que o cancelamento se ficou a dever a circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.

4. O ónus da prova relativamente à questão de saber se e quando foi o passageiro informado do cancelamento recai sobre a transportadora aérea operadora.»

15 O artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004, sob a epígrafe «Atrasos», tem a seguinte redacção:

«1. Quando tiver motivos razoáveis para prever que em relação à sua hora programada de partida um voo se vai atrasar:

a) Duas horas ou mais, no caso de quaisquer voos até 1 500 quilómetros; ou

b) Três horas ou mais, no caso de quaisquer voos intracomunitários com mais de 1 500 quilómetros e no de quaisquer outros voos entre 1 500 e 3 500 quilómetros; ou

c) Quatro horas ou mais, no caso de quaisquer voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b),

a transportadora aérea operadora deve oferecer aos passageiros:

i) a assistência especificada na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 9.º, e

ii) quando a hora de partida razoavelmente prevista for, pelo menos, o dia após a hora de partida previamente anunciada, a assistência especificada nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 9.º, e

iii) quando o atraso for de, pelo menos, quatro horas, a assistência especificada na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º

2. De qualquer modo, a assistência deve ser prestada dentro dos períodos fixados no presente artigo para cada ordem de distância.»

16 O artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004, sob a epígrafe «Direito a indemnização», dispõe:

«1. Em caso de remissão para o presente artigo, os passageiros devem receber uma indemnização no valor de:

a) 250 euros para todos os voos até 1 500 quilómetros;

b) 400 euros para todos os voos intracomunitários com mais de 1 500 quilómetros e para todos os outros voos entre 1 500 e 3 500 quilómetros;

c) 600 euros para todos os voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b).

Na determinação da distância a considerar, deve tomar-se como base o último destino a que o passageiro chegará com atraso em relação à hora programada devido à recusa de embarque ou ao cancelamento.

2. Quando for oferecido aos passageiros reencaminhamento para o seu destino final num voo alternativo nos termos do artigo 8.º, cuja hora de chegada não exceda a hora programada de chegada do voo originalmente reservado:

a) Em duas horas, no caso de quaisquer voos até 1 500 quilómetros; ou

b) Em três horas, no caso de quaisquer voos intracomunitários com mais de 1 500 quilómetros e no de quaisquer outros voos entre 1 500 e 3 500 quilómetros; ou

c) Em quatro horas, no caso de quaisquer voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b),

a transportadora aérea operadora pode reduzir a indemnização fixada no n.º 1 em 50%.

3. A indemnização referida no n.º 1 deve ser paga em numerário, através de transferência bancária electrónica, de ordens de pagamento bancário, de cheques bancários ou, com o acordo escrito do passageiro, através de vales de viagem e/ou outros serviços.

4. As distâncias referidas nos n.os 1 e 2 devem ser medidas pelo método da rota ortodrómica.»

17 Nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 261/2004, sob a epígrafe «Direito a reembolso ou reencaminhamento»:

«1. Em caso de remissão para o presente artigo, deve ser oferecida aos passageiros a escolha entre:

a) — O reembolso no prazo de sete dias, de acordo com as modalidades previstas no n.º 3 do artigo 7.º, do preço total de compra do bilhete, para a parte ou

partes da viagem não efectuadas, e para a parte ou partes da viagem já efectuadas se o voo já não se justificar em relação ao plano inicial de viagem, cumulativamente, nos casos em que se justifique,

— um voo de regresso para o primeiro ponto de partida;

b) O reencaminhamento, em condições de transporte equivalentes, para o seu destino final, na primeira oportunidade; ou

c) O reencaminhamento, em condições de transporte equivalentes, para o seu destino final numa data posterior, da conveniência do passageiro, sujeito à disponibilidade de lugares.

2. A alínea a) do n.º 1 aplica-se igualmente aos passageiros cujos voos fazem parte de uma viagem organizada, salvo quanto ao direito a reembolso quando este se constitua ao abrigo da Directiva 90/314/CEE.

3. Sempre que uma cidade ou região for servida por vários aeroportos e uma transportadora aérea operadora oferecer aos passageiros um voo para um aeroporto alternativo em relação àquele para o qual tinha sido feita a reserva, a transportadora aérea operadora deve suportar o custo da transferência do passageiro desse aeroporto alternativo para o aeroporto para o qual a reserva tinha sido feita, ou para outro destino próximo acordado com o passageiro.»

18 Segundo o artigo 9.º do Regulamento n.º 261/2004, sob a epígrafe «Direito a assistência»:

«1. Em caso de remissão para o presente artigo, devem ser oferecidos a título gratuito aos passageiros:

a) Refeições e bebidas em proporção razoável com o tempo de espera;

b) Alojamento em hotel:

— caso se torne necessária a estadia por uma ou mais noites, ou

— caso se torne necessária uma estadia adicional à prevista pelo passageiro;

c) Transporte entre o aeroporto e o local de alojamento (hotel ou outro).

2. Além disso, devem ser oferecidas aos passageiros, a título gratuito, duas chamadas telefónicas, telexes, mensagens via fax ou mensagens por correio electrónico.

3. Ao aplicar o presente artigo, a transportadora aérea operadora deve prestar especial atenção às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida e de quaisquer acompanhantes seus, bem como às necessidades das crianças não acompanhadas.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 A IATA é uma associação que agrupa 270 companhias aéreas distribuídas por 130 países, que transportam 98% dos passageiros das linhas aéreas regulares em todo o mundo. A ELFAA é uma associação constituída de facto em Janeiro de 2004 que representa os interesses de 10 companhias aéreas de baixo custo de 9 países europeus. Estas duas associações interpuseram, na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), contra o Ministério dos Transportes, dois recursos de fiscalização da legalidade («judicial review») das medidas de execução do Regulamento n.º 261/2004.

20 Por entender que os argumentos das recorrentes no processo principal não eram infundados, a High Court of Justice decidiu submeter ao Tribunal as sete questões prejudiciais que as mesmas tinham proposto para impugnar a validade do Regulamento n.º 261/2004. Como o Ministério dos Transportes suscitou dúvidas quanto à oportunidade de submeter seis destas questões, na medida em que, segundo o Ministério, não suscitavam dúvidas sérias quanto à validade do referido regulamento, a High Court of Justice pretendeu saber que critério deverá ser aplicado ou qual o requisito mínimo a ser preenchido para que uma questão relativa à validade de um instrumento comunitário possa ser submetida ao Tribunal nos termos do artigo 234.º, segundo parágrafo, CE. Nestes termos, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 é inválido por ser incompatível com a [...] Convenção de Montreal [...], e, em especial, com os seus artigos 19.º, 22.º e

29.º, e isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

2) A emenda do artigo 5.º do [R]egulamento [n.º 261/2004] durante a apreciação do seu projecto pelo Comité de Conciliação foi efectuada de [um] modo que viola as exigências processuais estabelecidas no artigo 251.º CE e, nesse caso, o artigo 5.º d[esse] regulamento é inválido e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

3) Os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 (ou parte deles) são inválidos por violarem o princípio da segurança jurídica, e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

4) Os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 (ou parte deles) são inválidos por não estarem devidamente fundamentados, e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

5) Os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 (ou parte deles) são inválidos por violarem o princípio da proporcionalidade exigido para qualquer medida [...] [da Comunidade Europeia], e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

6) Os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 (ou parte deles) são inválidos por discriminarem, designadamente, os membros da organização da segunda recorrente de modo arbitrário e sem justificação objectiva, e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

7) O artigo 7.º do regulamento (ou parte dele) é nulo ou inválido por a imposição de uma indemnização fixa em caso de cancelamento de voo por motivos não abrangidos pela excepção de circunstâncias extraordinárias ser discriminatória, não preencher os requisitos de proporcionalidade exigidos para qualquer medida comunitária, ou não ser suficientemente fundamentado, e, em caso afirmativo, isso afecta (em conjugação com quaisquer outros factores relevantes) a validade do regulamento no seu todo?

8) Quando um órgão jurisdicional nacional tenha recebido um pedido que suscita questões de validade de disposições de um acto comunitário e o considere admissível e não infundado, existem princípios de direito comunitário quanto a qualquer [critério] ou [requisito] mínimo que o órgão jurisdicional nacional deva aplicar ao decidir, nos termos do [...] artigo 234.º, [segundo parágrafo], CE, se deve apresentar essas questões de validade ao [Tribunal de Justiça]?»

21 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de Setembro de 2004, o pedido do órgão jurisdicional de reenvio de que o presente processo fosse submetido à tramitação acelerada prevista no artigo 104.º-A, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo foi indeferido.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à oitava questão

22 Com a oitava questão, que importa apreciar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 234.º, segundo parágrafo, CE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional de reenvio só é obrigado a submeter ao Tribunal uma questão prejudicial sobre a apreciação da validade de um acto comunitário a partir de um determinado grau de dúvida quanto a essa validade.

Quanto à admissibilidade

23 O Parlamento Europeu sustenta que a questão é inadmissível porquanto a resposta que o Tribunal lhe poderá dar não tem qualquer utilidade para a resolução do litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, que diz respeito à validade do Regulamento n.º 261/2004.

24 A este respeito, resulta de jurisprudência assente que só é possível indeferir um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando se verifique de forma manifesta que a interpretação solicitada do direito comunitário não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal ou quando o problema é de natureza hipotética e o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v., designadamente, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.º 61; de 5 de Junho de 1997, Celestini, C-105/94, Colect., p. I-2971, n.º 22, e de 7 de Setembro de 1999, Beck e Bergdorf, C-355/97, Colect., p. I-4977, n.º 22). Salvo nestas hipóteses, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir sobre as questões prejudiciais relativas à interpretação das normas de direito comunitário (v. acórdão Bosman, já referido, n.º 59).

25 No processo principal, uma vez que as recorrentes impugnaram a validade do Regulamento n.º 261/2004 perante o órgão jurisdicional de reenvio, este foi confrontado com a questão de saber se essa impugnação da validade do referido regulamento justificava a apresentação de um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal, nas condições previstas no artigo 234.º CE. Por isso, não se pode dizer que a interpretação do referido artigo que este órgão jurisdicional pede na presente questão não tem nenhuma relação com o objecto do litígio do processo principal. A circunstância de o referido órgão jurisdicional ter concomitantemente submetido ao Tribunal questões sobre a validade do Regulamento n.º 261/2004 e de as respostas que lhe forem dadas serem susceptíveis de resolver o litígio no processo principal não pode pôr em causa a relevância que, por si só, a interpretação do artigo 234.º CE apresenta.

26 Por conseguinte, há que responder à questão submetida.

Quanto ao mérito

27 Recorde-se que, segundo jurisprudência assente, os órgãos jurisdicionais nacionais não têm poder para declarar inválidos os actos das instituições comunitárias. Efectivamente, as competências conferidas ao Tribunal de Justiça pelo artigo 234.º CE visam essencialmente garantir uma aplicação uniforme do direito comunitário pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Esta exigência de uniformidade é especialmente imperiosa quando está em causa a validade de um acto comunitário. Divergências entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros quanto à validade dos actos comunitários seriam susceptíveis de comprometer a própria unidade da ordem jurídica comunitária e de prejudicar a exigência fundamental da segurança jurídica (acórdãos de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost, 314/85, Colect., p. 4199, n.º 15; de 15 de Abril de 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Colect., p. I-1847, n.º 20, e de 6 de Dezembro de 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, Colect., p. I-10513, n.º 21). O Tribunal de Justiça é, portanto, o único competente para declarar a invalidade de um acto comunitário (acórdãos de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.º 17, e de 21 de Março de 2000, Greenpeace France e o., C-6/99, Colect., p. I-1651, p. 54).

28 Note-se, a este respeito, que o artigo 234.º CE não constitui uma via de recurso para as partes num litígio pendente num tribunal nacional e que não basta, portanto, que uma das partes alegue que o litígio suscita uma questão de validade do direito comunitário para que o tribunal em questão seja obrigado a considerar que se suscita uma questão nos termos do artigo 234.º CE (v., neste sentido, acórdão de 6 de Outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, Recueil, p. 3415, n.º 9). Daqui resulta que a existência de impugnação da validade de um acto comunitário num órgão jurisdicional nacional não basta, por si só, para justificar o reenvio de uma questão prejudicial para o Tribunal.

29 No que se refere aos órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões são susceptíveis de recurso judicial de direito interno, o Tribunal decidiu que os mesmos podem apreciar a validade de um acto comunitário e, se não considerarem procedentes os fundamentos de invalidade invocados pelas partes, podem rejeitar esses fundamentos, concluindo que o acto é plenamente válido. Com efeito, ao agirem deste modo, não põem em causa a existência do acto comunitário (acórdão Foto-Frost, já referido, n.º 14).

30 Em contrapartida, se esses órgãos jurisdicionais julgarem procedentes um ou vários fundamentos de invalidade de um acto comunitário invocados pelas partes ou, se for caso disso, suscitados *ex officio* (v., neste sentido, acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia, 126/80, Recueil, p. 1563, n.º 7), compete-lhes suspender a instância e apresentar ao Tribunal um pedido de decisão prejudicial quanto à validade do acto comunitário.

31 Por outro lado, o espírito de cooperação que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que o órgão jurisdicional nacional exponha, na sua decisão de reenvio, os motivos pelos quais entende ser necessário esse reenvio.

32 Consequentemente, há que responder à oitava questão que, se um órgão jurisdicional cujas decisões são susceptíveis de recurso judicial de direito interno

julgar procedentes um ou vários fundamentos de invalidade de um acto comunitário invocados pelas partes ou, se for caso disso, suscitados *ex officio*, o mesmo deve suspender a instância e apresentar ao Tribunal um pedido de decisão prejudicial quanto à validade do acto comunitário.

Quanto às demais questões

33 Com as sete primeiras questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 são inválidos e, se for caso disso, se essa invalidade é susceptível de implicar a do regulamento no seu todo.

Quanto à compatibilidade do artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 com a Convenção de Montreal

34 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 é incompatível com o disposto nos artigos 19.º, 22.º e 29.º da Convenção de Montreal.

35 A título preliminar, recorde-se que, por força do artigo 300.º, n.º 7, CE, «[o]s acordos celebrados nas condições definidas no presente artigo são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros». Segundo a jurisprudência do Tribunal, estes acordos prevalecem sobre os diplomas de direito comunitário derivado (acórdãos de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colect., p. I-3989, n.º 52, e de 1 de Abril de 2004, Bellio F.lli, C-286/02, Colect., p. I-3465, n.º 33).

36 A Convenção de Montreal, assinada pela Comunidade em 9 de Dezembro de 1999 ao abrigo do artigo 300.º, n.º 2, CE, foi aprovada por decisão do Conselho de 5 de Abril de 2001 e entrou em vigor, no que à Comunidade diz respeito, em 28 de Junho de 2004. Daqui resulta que, a partir desta última data e segundo jurisprudência assente, as disposições daquela convenção fazem parte integrante da ordem jurídica comunitária (acórdãos de 30 de Abril de 1974, Haegeman, 181/73, Colect., p. 251, n.º 5, e de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.º 7). Foi posteriormente a essa data que, por decisão de 14 de Julho de 2004, tomada no âmbito dos pedidos de «judicial review» que lhe foram apresentados, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu ao Tribunal de Justiça o presente pedido de decisão prejudicial.

37 O artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 dispõe que, em caso de atraso considerável de um voo, a transportadora aérea operadora deve oferecer assistência aos passageiros em causa. O mesmo artigo não prevê que essa transportadora se possa eximir dessas obrigações nos casos de circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.

38 A IATA e a ELFAA sustentaram, no pedido apresentado ao órgão jurisdicional de reenvio, e sustentam, perante o Tribunal, que este artigo 6.º é por isso incompatível com as disposições da Convenção de Montreal, que contém, nos artigos 19.º e 22.º, n.º 1, cláusulas de exoneração ou limitação da responsabilidade da transportadora aérea no caso de atraso no transporte de passageiros, e dispõe, no artigo 29.º, que as acções por danos, qualquer que seja o seu fundamento, só podem ser intentadas sob reserva das condições e limites previstos na referida convenção.

39 Note-se, a este respeito, que os artigos 19.º, 22.º e 29.º da Convenção de Montreal fazem parte das normas face às quais o Tribunal fiscaliza a validade dos actos das instituições comunitárias, uma vez que, por um lado, a isso não obstam a natureza nem a sistemática da referida convenção e, por outro, as disposições destes três artigos, do ponto de vista do conteúdo, se revelam incondicionais e suficientemente precisas.

40 Quanto à interpretação dos referidos artigos, sublinhe-se que, de acordo com jurisprudência assente, um tratado internacional deve ser interpretado não apenas em função dos termos em que está redigido mas também à luz dos seus objectivos. Os artigos 31.º das Convenções de Viena, de 23 de Maio de 1969, sobre o Direito dos Tratados, e de 21 de Março de 1986, sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, que exprimem neste sentido o direito internacional geral consuetudinário, a este respeito, que um tratado deve ser interpretado de boa fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto, e à luz dos respectivos objecto e fim (v., neste sentido, acórdão de 20 de Novembro de 2001, Jany e o., C-268/99, Colect., p. I-8615, n.º 35).

41 Resulta do preâmbulo da Convenção de Montreal que os Estados partes reconheceram «a importância de assegurar a protecção dos interesses dos utilizadores do transporte aéreo internacional, bem como a necessidade de uma indemnização equitativa com base no princípio da restituição». É, pois, face a este objectivo que se deve apreciar o alcance que os autores da referida convenção quiseram atribuir aos artigos 19.º, 22.º e 29.º

42 Resulta das referidas disposições da Convenção de Montreal, constantes do seu capítulo III, sob a epígrafe «Responsabilidade da transportadora e limites da indemnização por danos», que as mesmas fixam as condições em que podem ser propostas acções de indemnização por dano pelos passageiros que invoquem danos sofridos devido a um atraso. As mesmas limitam a responsabilidade da transportadora ao montante de 4 150 direitos de saque especiais por passageiro.

43 Refira-se que todo e qualquer atraso no transporte aéreo de passageiros, especialmente se for considerável, pode provocar, num plano geral, dois tipos de prejuízo. Por um lado, um atraso muito considerável vai causar prejuízos, quase idênticos para todos os passageiros, cuja reparação pode ter a forma de assistência, uniforme e imediata, a todos os interessados mediante o oferecimento, por exemplo,

de bebidas, refeições, alojamento e chamadas telefónicas. Por outro lado, os passageiros são susceptíveis de sofrer prejuízos individuais, inerentes ao motivo da sua deslocação, cuja reparação exige a apreciação, caso a caso, da extensão dos danos causados e consequentemente só pode ser objecto de indemnização *a posteriori* individualizada.

44 Ora, resulta claramente do disposto nos artigos 19.º, 22.º e 29.º da Convenção de Montreal que os mesmos se limitam a reger as condições em que, posteriormente ao atraso de um voo, podem ser propostas, pelos passageiros interessados, acções destinadas a obter a reparação individualizada dos danos, isto é, uma indemnização, por parte das transportadoras responsáveis, pelos danos causados por esse atraso.

45 Não resulta destes artigos nem de nenhuma outra disposição da Convenção de Montreal que os autores desta última pretenderam subtrair as referidas transportadoras a qualquer outra forma de intervenção, nomeadamente àquela que poderia ser pretendida pelas autoridades públicas para reparar, de forma uniforme e imediata, os prejuízos constituídos pelos inconvenientes devidos aos atrasos no transporte aéreo de passageiros, sem que estes tenham de suportar os inconvenientes inerentes à propositura de acções de indemnização nos tribunais.

46 A Convenção de Montreal não podia, portanto, obstar à intervenção do legislador comunitário para fixar, no âmbito das competências atribuídas à Comunidade em matéria de transportes e de protecção dos consumidores, as condições em que há que reparar os prejuízos associados aos inconvenientes supramencionados. Uma vez que as medidas de assistência aos passageiros a que se refere o artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 em caso de atraso considerável de um voo constituem tais medidas de reparação uniforme e imediata, as mesmas não se encontram entre aquelas cujas condições de exercício são fixadas pela referida convenção. Assim, o dispositivo previsto no referido artigo 6.º posiciona-se simplesmente a montante daquele que resulta da Convenção de Montreal.

47 Por si só, as medidas de assistência uniformes e imediatas não obstam a que os passageiros interessados, caso esse atraso lhes cause ainda danos que confiram direito a indemnização, possam, por outro lado, propor acções de indemnização pelos referidos danos, nas condições fixadas na Convenção de Montreal.

48 Por conseguinte, estas medidas, que melhoram a protecção dos interesses dos passageiros e as condições em que perante estes se aplica o princípio da reparação, não podem ser consideradas incompatíveis com a Convenção de Montreal.

No que respeita à validade do artigo 5.º do Regulamento n.º 261/2004 face ao artigo 251.º CE

49 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, ao emendar o artigo 5.º do projecto do Regulamento n.º 261/2004, tal como resultava da Posição Comum (CE) n.º 27/2003, de 18 de Março de 2003 (JO C 125 E, p. 63, a seguir «projecto de regulamento»), o Comité de Conciliação previsto no artigo 251.º CE respeitou os requisitos processuais constantes desta última disposição.

50 A título preliminar, recorde-se o contexto em que o referido Comité de Conciliação interveio no processo de adopção do Regulamento n.º 261/2004, especialmente face às preocupações do legislador comunitário relativas à consideração ou não de circunstâncias que permitem às transportadoras aéreas eximirem-se das suas obrigações de assistência aos passageiros no caso de cancelamento ou atraso considerável de um voo.

51 Na sua Posição Comum n.º 27/2003, o Conselho decidiu que as transportadoras aéreas poderiam eximir-se das obrigações de indemnização e de assistência previstas para os casos de cancelamento de voos, pelo artigo 5.º do projecto de regulamento, e de assistência, para os casos de atraso considerável, pelo artigo 6.º do mesmo projecto, se os interessados pudessem provar que o cancelamento ou o atraso se ficaram a dever a circunstâncias excepcionais que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.

52 Quando apreciou esta posição comum, em 3 de Julho de 2003, em segunda leitura, o Parlamento não propôs nenhuma emenda ao artigo 5.º do projecto de regulamento. Em contrapartida, adoptou, entre outras, uma emenda n.º 11 ao artigo 6.º desse mesmo projecto, nomeadamente no sentido de se suprimir toda e qualquer referência à cláusula de exoneração da responsabilidade por força de circunstâncias extraordinárias (a seguir «exoneração por circunstâncias extraordinárias»).

53 Por ofício de 22 de Setembro de 2003, o Conselho fez saber que não estava em condições de aprovar todas as emendas do Parlamento e o presidente do Conselho, com o acordo do presidente do Parlamento, convocou uma reunião do Comité de Conciliação.

54 Este, durante a sua reunião de 14 de Outubro de 2003, chegou a acordo sobre um projecto comum, aprovado em 1 de Dezembro de 2003, nos termos do qual, nomeadamente, era suprimida, no artigo 5.º do projecto de regulamento, toda e qualquer referência à exoneração por circunstâncias extraordinárias que permite às transportadoras aéreas eximirem-se das suas obrigações de assistência em caso de cancelamento de voos. O regulamento foi adoptado, segundo esse projecto comum do Comité de Conciliação, pelo Parlamento em terceira leitura, em 18 de Dezembro de 2003, e pelo Conselho, em 26 de Janeiro de 2004.

55 As recorrentes no processo principal alegam que, ao alterar o artigo 5.º do projecto de regulamento, quando o mesmo não tinha sido objecto de nenhuma emenda pelo Parlamento em segunda leitura, o Comité de Conciliação ultrapassou as competências que lhe são conferidas pelo artigo 251.º CE.

56 Quanto a este ponto, importa recordar que o Comité de Conciliação é convocado, no âmbito do processo de co-decisão, em caso de divergência por parte do Conselho quanto às emendas propostas pelo Parlamento em segunda leitura. É pacífico que se verificou essa divergência no processo de adopção do Regulamento n.º 261/2004, justificando-se a convocação do referido comité.

57 Contrariamente ao que sustenta a IATA, o Comité de Conciliação, uma vez convocado, não tem por missão alcançar um acordo sobre as emendas propostas pelo Parlamento mas sim, como resulta dos próprios termos do artigo 251.º CE, «chegar a acordo sobre um projecto comum», mediante a análise da posição comum adoptada pelo Conselho, com base nas emendas propostas pelo Parlamento. O texto do artigo 251.º CE não contém, pois, em si nenhuma restrição quanto ao conteúdo das medidas a adoptar para permitir que se chegue a acordo sobre um projecto comum.

58 Ao recorrer ao termo «conciliação», os autores do Tratado quiseram dar efeito útil ao processo adoptado e atribuir ao Comité de Conciliação um amplo poder de apreciação. Ao estabelecer esta forma de resolver a divergência, procuraram precisamente que a aproximação dos pontos de vista do Parlamento e do Conselho se fizesse com base na análise de todos os aspectos dessa divergência, com a participação activa da Comissão das Comunidades Europeias nos trabalhos do Comité de Conciliação, competindo àquela tomar «todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento [...] e do Conselho».

59 Nesta perspectiva e tendo em conta o poder de mediação assim atribuído à Comissão e a liberdade que, em última análise, o Parlamento e o Conselho têm de dar ou não o seu acordo ao projecto comum aprovado pelo Comité de Conciliação, o artigo 251.º CE não pode ser interpretado no sentido de que limita, por princípio, o poder do referido comité. O mero facto de, no caso vertente, o artigo 5.º do projecto de regulamento não ter sido objecto de emenda pelo Parlamento em segunda leitura não é susceptível de provar que o referido comité desrespeitou a extensão das competências que lhe são conferidas pelo artigo 251.º CE.

60 Por outro lado, as recorrentes no processo principal sustentam que o facto de as reuniões do Comité de Conciliação não terem natureza pública é lesivo dos princípios da democracia representativa.

61 É certo que a participação efectiva do Parlamento no processo legislativo da Comunidade, segundo os procedimentos previstos no Tratado, representa um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo mesmo Tratado. Todavia, é pacífico que o próprio Parlamento está representado no seio do Comité de Conciliação e que essa representação é, de resto, composta consoante a importância relativa de cada grupo político no seio do Parlamento. Além disso, o projecto comum adoptado pelo Comité de Conciliação deve ainda ser submetido, por força do artigo 251.º, n.º 5, CE, à apreciação do próprio Parlamento para aprovação. Assim, esta apreciação, que tem necessariamente lugar nas condições habituais de transparência dos trabalhos desta assembleia, assegura sempre a participação efectiva do Parlamento no processo legislativo com observância dos princípios da democracia representativa.

62 Refira-se que, a avaliar pelos elementos dos autos, no caso vertente a divergência submetida ao Comité de Conciliação incidia nomeadamente sobre a questão de saber se as transportadoras aéreas podiam ou não invocar a exoneração por circunstâncias extraordinárias para se eximirem das suas obrigações de assistência aos passageiros, previstas no artigo 6.º do projecto de regulamento, em caso de atraso considerável de um voo. O Comité de Conciliação chegou a acordo no

sentido de ser suprimida do artigo 6.º desse projecto toda e qualquer referência à exoneração por circunstâncias extraordinárias, para que seja garantida aos passageiros assistência imediata, seja qualquer for a causa do atraso. Concomitantemente, o comité acordou, para garantir uma abordagem coerente e simétrica, em suprimir do artigo 5.º do mencionado projecto essa mesma referência, no que respeita às obrigações de assistência aos passageiros em caso de cancelamento de um voo.

63 Nestas condições, o Comité de Conciliação não ultrapassou os limites das suas atribuições ao alterar o artigo 5.º do projecto de regulamento.

No que respeita ao dever de fundamentação e à observância do princípio da segurança jurídica

64 Com as suas terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 são inválidos por não serem conformes com o princípio da segurança jurídica ou não obedecerem ao dever de fundamentação. Com a sua sétima questão, interroga-se também sobre a observância deste dever pelo artigo 7.º do referido regulamento.

65 As recorrentes no processo principal alegam que o regulamento impugnado contém ambiguidades, lacunas ou contradições que põem em causa a sua legalidade face quer ao dever de fundamentação quer à observância do princípio da segurança jurídica.

66 Há que lembrar que, embora a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deva revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto em causa, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de

Justiça o exercício da sua fiscalização, não se exige, porém, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes (v., nomeadamente, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, C-122/94, Colect., p. I-881, n.º 29; de 14 de Dezembro de 2004, Swedish Match, C-210/03, Colect., p. I-11893, n.º 63, e de 12 de Julho de 2005, Alliance for Natural Health e o., C-154/04 e C-155/04, ainda não publicado na Colectânea, n.º 133).

67 Por outro lado, o respeito do dever de fundamentação deve ser apreciado em razão não apenas do texto do acto mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa. Quando se trata, como no caso vertente, de um acto de aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Março de 2005, Espanha/Conselho, C-342/03, Colect., p. I-1975, n.º 55). Se resultar do acto impugnado o essencial do objectivo prosseguido pelas instituições, será inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efectuadas (v., nomeadamente, acórdãos de 5 de Julho de 2001, Itália/Conselho e Comissão, C-100/99, Colect., p. I-5217, n.º 64, e Alliance for Natural Health e o., já referido, n.º 134).

68 Quanto ao princípio da segurança jurídica, este constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. acórdãos de 9 de Julho de 1981, Gondrand Frères e Garancini, 169/80, Recueil, p. 1931; de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27, e de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30).

69 À luz da jurisprudência referida, importa observar, em primeiro lugar, que as disposições dos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 fixam com precisão e de forma clara as obrigações que incumbem à transportadora aérea operadora nos casos de cancelamento ou atraso considerável de um voo. O objectivo destas disposições resulta, de forma igualmente clara, dos primeiro e segundo conside-

randos desse regulamento, nos termos dos quais a acção da Comunidade no domínio do transporte aéreo deve ter, entre outros, o objectivo de garantir um elevado nível de protecção dos passageiros e deve ter em conta as exigências de protecção dos consumidores em geral, porquanto o cancelamento ou atraso considerável dos voos causam sérios inconvenientes aos passageiros.

70 Além disso, os décimo segundo e décimo terceiro considerandos do mesmo regulamento dispõem que os passageiros cujos voos sejam cancelados deverão poder ser indemnizados se não tiverem sido informados em tempo útil do cancelamento, reembolsados do pagamento dos seus bilhetes ou reencaminhados em condições satisfatórias e deverão receber assistência adequada enquanto aguardam um voo posterior. O décimo sétimo considerando do referido regulamento explana que os passageiros cujos voos registem um atraso com uma determinada duração deverão receber assistência adequada e poder cancelar os seus voos, com reembolso dos seus bilhetes, ou prossegui-los em condições satisfatórias. Estes elementos põem em destaque, pois, o essencial do objectivo prosseguido.

71 Por outro lado, é pacífico que são reais os diversos prejuízos de que os passageiros são vítimas no caso de cancelamento ou atraso considerável de um voo. Não está provado, e de resto nem foi alegado, que os incidentes desta natureza apenas constituem um fenómeno insignificante. Ora, não resulta do artigo 253.º CE nem de outra disposição que a validade do acto comunitário em causa está sujeita à condição de incluir estatísticas precisas que justifiquem a necessidade de intervenção do legislador comunitário.

72 Não seria exigível, tão-pouco, que o Regulamento n.º 261/2004 contivesse uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efectuadas. Neste aspecto, uma vez que o objectivo de protecção dos passageiros exige a adopção de medidas de reparação uniformes e eficazes, que não se possam prestar a discussão no preciso momento em que devem ser aplicadas, o que é manifesto que a exoneração por circunstâncias extraordinárias não deixaria de provocar, o legislador comunitário pôde, sem faltar ao seu dever de fundamentação, abster-se de explicar os motivos por que entendeu que as transportadoras aéreas operadoras não podiam

invocar essa exoneração para se eximirem das obrigações previstas nos artigos 5.º e 6.º daquele regulamento. Da mesma forma, ao contrário do que sustenta a ELFAA, o legislador comunitário pôde, sem ferir o acto em causa de ilegalidade, fixar no artigo 7.º do referido regulamento o princípio e o montante da indemnização fixa em caso de cancelamento do voo, sem explicar os motivos por que optou por essa medida e por esse montante.

73 Em segundo lugar, as medidas uniformes e imediatas previstas no artigo 6.º do Regulamento n.º 261/2004 não se encontram entre aquelas cujas condições de exercício são fixadas pelas Convenção de Montreal e não são incompatíveis com esta convenção. Daqui resulta que as disposições daquele regulamento que regem desta forma determinados direitos dos passageiros em caso de atraso considerável dos voos podiam ser sujeitas a condições diferentes das fixadas pela referida convenção para outros direitos. Por conseguinte, as mesmas disposições não são de modo nenhum contrárias às constantes do Regulamento n.º 2027/97, que foram adoptadas, conforme o seu artigo 1.º, para dar execução às disposições relevantes da Convenção de Montreal.

74 Nestes termos, por um lado, as recorrentes no processo principal não podem sustentar que, por não referir este último regulamento, o Regulamento n.º 261/2004 foi adoptado com desrespeito do dever de fundamentação. Por outro lado, o artigo 6.º deste regulamento não pode ser interpretado no sentido de que, desrespeitando o princípio da segurança jurídica, privou as empresas representadas pelas recorrentes no processo principal da possibilidade de conhecerem, sem ambiguidade, as obrigações que lhes incumbem por força do dispositivo resultante do Regulamento n.º 2027/97.

75 Em terceiro lugar, as recorrentes no processo principal sustentam que o Regulamento n.º 261/2004 prevê, de forma incoerente, nos seus décimo quarto e décimo quinto considerandos, que circunstâncias extraordinárias podem limitar ou eximir a transportadora aérea operadora da sua responsabilidade nos casos de cancelamento ou atraso considerável dos voos, ao passo que os artigos 5.º e 6.º deste regulamento, que regem as suas obrigações naqueles casos, não mantêm, salvo no que respeita à obrigação de indemnizar, semelhante exoneração da responsabilidade.

76 Porém, a este respeito, há que observar, por um lado, que embora o preâmbulo de um acto comunitário seja susceptível de precisar o conteúdo deste (v. acórdão Alliance for Natural Health e o., já referido, n.º 91) não poderá ser invocado para derrogar as próprias disposições do acto em causa (acórdãos de 19 de Novembro de 1998, Nilsson e o., C-162/97, Colect., p. I-7477, n.º 54, e de 24 de Novembro de 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, Colect., p. I-10095, n.º 32). Por outro lado, é certo que a redacção daqueles considerandos dá a entender que, de um modo geral, a transportadora aérea operadora deveria ser eximida de todas as suas obrigações no caso de circunstâncias extraordinárias, dando, por isso, origem a uma certa ambiguidade entre a intenção, expressa dessa forma pelo legislador comunitário, e o próprio conteúdo dos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004, que não conferem um carácter tão geral a essa exoneração da responsabilidade. Todavia, essa ambiguidade não tem um alcance tal que torne incoerente o dispositivo concretizado nesses dois artigos, os quais, por seu lado, são desprovidos de qualquer ambiguidade.

77 Resulta das considerações que antecedem que os artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 não são inválidos por violação do princípio da segurança jurídica ou do dever de fundamentação.

No que respeita à observância do princípio da proporcionalidade

78 Com as quinta e sétima questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 são inválidos por violação do princípio da proporcionalidade.

79 A título preliminar, recorde-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípio gerais do direito comunitário, exige que os instrumentos que uma disposição comunitária põe em execução sejam aptos a realizar o objectivo visado e não vão além do que seja necessário para o atingir [v., nomeadamente, acórdãos de 11 de Julho de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Colect., p. I-6453,

n.º 59; de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Colect., p. I-11453, n.º 122, e Swedish Match, já referido, n.º 47].

80 Quanto à fiscalização jurisdicional das condições indicadas no número anterior, saliente-se que há que reconhecer ao legislador comunitário um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da sua parte, opções de natureza política, económica e social em que é chamado a efectuar apreciações complexas. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesses domínios, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida [v., neste sentido, acórdãos de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 58; de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, Colect., p. I-2405, n.os 55 e 56; de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o., C-157/96, Colect., p. I-2211, n.º 61, e British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, já referido, n.º 123]. É o que sucede, especialmente, em matéria de política comum dos transportes (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 17 de Julho de 1997, SAM Schiffahrt e Stapf, C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.º 23, e de 12 de Março de 2002, Omega Air e o., C-27/00 e C-122/00, Colect., p. I-2569, n.º 63).

81 As recorrentes no processo principal alegam que as medidas de assistência e de indemnização dos passageiros previstas nos artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004, para os casos de cancelamento ou atraso considerável de um voo, não permitem alcançar o objectivo de reduzir esses casos de cancelamento e atraso e são, de qualquer das formas, totalmente desproporcionadas face ao objectivo a alcançar, devido aos consideráveis encargos financeiros que fazem recair sobre as transportadoras aéreas comunitárias.

82 Entrando na apreciação da necessidade das medidas em questão, há que salientar que o objectivo imediato pretendido pelo legislador comunitário, tal como resulta dos quatro primeiros considerandos do Regulamento n.º 261/2004, é o de reforçar a protecção dos passageiros vítimas de cancelamento ou atraso considerável dos voos, mediante a reparação, de forma uniforme e imediata, de determinados prejuízos causados aos interessados colocados nessas situações.

83 É certo que, para além deste objectivo directo, expressamente referido pelo legislador comunitário, o referido regulamento, tal como qualquer outro acto normativo genérico, pode incluir outros objectivos secundários, designadamente o de, como sustentam as recorrentes no processo principal, reduzir a montante o número de cancelamentos e de atrasos consideráveis de voos. Incumbe ao Tribunal de Justiça apreciar, antes de mais, se as medidas tomadas são manifestamente inadequadas face ao objectivo explícito do regulamento de reforçar a protecção dos passageiros, cuja legitimidade não é, em si, contestada.

84 Observe-se, em primeiro lugar, que as medidas previstas nos artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 261/2004 são, por si só, susceptíveis de reparar imediatamente alguns dos prejuízos sofridos por aqueles passageiros em caso de cancelamento ou atraso considerável de um voo e permitem assim garantir um nível elevado de protecção dos interessados, pretendido pelo regulamento.

85 Em segundo lugar, é pacífico que a amplitude das diversas medidas adoptadas pelo legislador comunitário varia em função da importância dos prejuízos sofridos pelos passageiros, importância essa que é apreciada em função quer da duração do atraso e da espera pelo próximo voo quer da rapidez com que os interessados foram informados do cancelamento do voo. Os critérios assim estabelecidos para determinar o direito dos passageiros a beneficiar dessas medidas não se revelam de modo nenhum alheios ao requisito da proporcionalidade.

86 Em terceiro lugar, quanto às medidas de reparação uniforme e imediata, tais como o reencaminhamento dos passageiros ou o fornecimento de bebidas, refeições ou alojamento ou a disponibilização de meios de comunicação com terceiros, as mesmas destinam-se a prover, *in loco*, às necessidades imediatas dos passageiros, seja qual for a causa do cancelamento ou atraso do voo. Atendendo a que, como se referiu no número anterior do presente acórdão, as referidas medidas variam consoante a importância dos prejuízos sofridos pelos passageiros, muito menos se pode dizer que, só pelo facto de as transportadoras não poderem invocar a exoneração por circunstâncias extraordinárias, as medidas têm um carácter manifestamente inadequado.

87 Em quarto lugar, não está provado que a subscrição, pelos passageiros, de seguros facultativos para cobrir os riscos inerentes aos atrasos e cancelamentos de voos, tal como preconizado pela ELFAA, permitiria sempre remediar os prejuízos sofridos na altura pelos interessados. Por isso, tal medida não pode ser tida como mais adequada ao objectivo pretendido do que as adoptadas pelo legislador comunitário.

88 Em quinto lugar, as consequências prejudiciais provocadas pelo atraso e que o Regulamento n.º 261/2004 pretende remediar não têm qualquer relação com o custo do bilhete adquirido. Assim, o argumento de que as medidas adoptadas para atenuar as referidas consequências deveriam ter sido estabelecidas na proporção do custo do bilhete não pode ser acolhido.

89 Em sexto lugar, muito embora a IATA e a ELFAA sustentem que as referidas medidas têm o risco de acarretarem consideráveis consequências para os encargos financeiros das transportadoras e não são adequadas ao objectivo secundário do regulamento de reduzir o número de cancelamentos e de atrasos consideráveis de voos, verifica-se que as discussões no Tribunal não revelaram quaisquer estatísticas sobre a frequência destes cancelamentos e atrasos. Por isso, os custos teóricos que aquelas medidas representam para as companhias aéreas, apresentados pelas interessadas, não permitem, de modo algum, dar por provado que tais encargos são desproporcionais ao interesse das referidas medidas.

90 Observe-se ainda que o cumprimento das obrigações previstas no Regulamento n.º 261/2004 não prejudica o direito das transportadoras aéreas de exigirem indemnização, incluindo a terceiros, nos termos do direito nacional, conforme dispõe o artigo 13.º do referido regulamento. Esta indemnização é, pois, susceptível de atenuar, senão mesmo de eliminar, o encargo financeiro suportado pelas referidas transportadoras em consequência daquelas obrigações. Além disso, não se vê que seja desrazoável que estas últimas sejam suportadas de imediato, sob reserva do direito a indemnização supramencionado, pelas transportadoras aéreas a que os passageiros em causa estão vinculados por um contrato de transporte que lhes dá direito a um voo que não deve ser cancelado nem atrasado.

91 Em sétimo lugar, quanto à indemnização prevista no artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004, que os passageiros podem exigir ao abrigo do artigo 5.º, se tiverem sido informados demasiado tarde do cancelamento do voo, as transportadoras aéreas podem eximir-se do pagamento dessa indemnização se provarem que o cancelamento se ficou a dever a circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis. Tendo em conta a existência desta causa de exoneração da responsabilidade e as condições restritivas para a concretização desta obrigação, a que as transportadoras não estão sujeitas se a informação for suficientemente precoce ou acompanhada por ofertas de reencaminhamento, a referida obrigação não se revela manifestamente inadequada face ao objectivo pretendido. Por outro lado, muito menos o montante da indemnização, fixado em 250, 400 e 600 EUR, consoante a distância dos voos em causa, se revela excessivo, correspondendo, de resto – como sustenta a Comissão nas suas observações, sem ser contestada – à actualização do nível das indemnizações previsto no Regulamento (CEE) n.º 295/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares (JO L 36, p. 5), tendo em conta a inflação verificada após a entrada em vigor deste.

92 Resulta das considerações expostas que os artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 não são inválidos por violação do princípio da proporcionalidade.

No que respeita à observância do princípio da igualdade de tratamento

93 Com as suas sexta e sétima questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 são inválidos por violação do princípio da igualdade de tratamento.

94 A ELFAA alega que as companhias aéreas de baixo custo que representa sofrem um tratamento discriminatório por as medidas previstas nos referidos artigos imporem as mesmas obrigações a todas as transportadoras aéreas, sem distinção com base nas suas políticas de preços e nos serviços que oferecem. Além disso, o direito comunitário não faz impender as mesmas obrigações sobre os outros meios de transporte.

95 Segundo jurisprudência assente, o princípio da igualdade de tratamento ou da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objectivamente justificado (acórdão Swedish Match, já referido, n.º 70).

96 A este respeito, observe-se, antes de mais, que, tendo em conta as respectivas formas de funcionamento, as condições para o respectivo acesso e a distribuição das respectivas redes, os diversos meios de transporte não são, quanto às suas condições de utilização, intermutáveis (v., neste sentido, acórdão SAM Schiffahrt e Stapf, já referido, n.º 34). Por isso, a situação das empresas que operam no sector de actividade de cada um dos meios de transporte não é comparável.

97 Refira-se, de seguida, que em matéria de transporte aéreo os passageiros vítimas de cancelamento ou atraso considerável de um voo se encontram numa situação objectivamente diferente daquela em se vêem os passageiros dos outros meios de transporte em incidentes da mesma natureza. Com efeito, devido, sobretudo, à localização dos aeroportos, geralmente fora dos centros urbanos, e às formas específicas de registo e de recuperação das bagagens, os inconvenientes sofridos pelos passageiros com tais incidentes não são comparáveis.

98 Por último, os prejuízos sofridos pelos passageiros dos transportes aéreos em caso de cancelamento ou atraso considerável de voos são análogos, sejam quais forem as companhias com que contrataram, e não têm relação com as políticas de preços praticadas por estas. Por isso e a não ser que o princípio da igualdade viesse a ser infringido face ao objectivo, pretendido pelo Regulamento n.º 261/2004, de reforçar a protecção de todos os passageiros das transportadoras aéreas, o legislador comunitário tinha de tratar de forma idêntica todas as companhias aéreas.

99 Daqui se conclui que as disposições dos artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004 não são inválidas por violação do princípio da igualdade de tratamento.

100 Por todo o exposto, há que responder às sete primeiras questões submetidas que a respectiva apreciação não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade das disposições dos artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento n.º 261/2004.

Quanto às despesas

101 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) **Se um órgão jurisdicional cujas decisões são susceptíveis de recurso judicial de direito interno julgar procedentes um ou vários fundamentos de invalidade de um acto comunitário invocados pelas partes ou, se for caso disso, suscitados *ex officio*, o mesmo deve suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial quanto à validade do acto comunitário.**

2) **A apreciação das questões submetidas não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade das disposições dos artigos 5.º, 6.º e 7.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91.**

Assinaturas