JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
16 päivänä joulukuuta 2010[1]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 2009/12/EY*

1. Lentoasemamaksuista 11.3.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/12/EY[2] (jäljempänä direktiivi) soveltamisalaan kuuluu kaksi lentoasemien joukkoa: yhtäältä lentoasemat, ”joiden vuotuinen liikennemäärä on yli viisi miljoonaa matkustajaa”, ja toisaalta ”kussakin jäsenvaltiossa lentoasema, jolla on eniten matkustajaliikennettä”.

2. Kanteellaan Luxemburgin suurherttuakunta vaatii ensisijaisesti jälkimmäiseen lentoasemien joukkoon viittaavan säännöksen kumoamista. Ellei unionin tuomioistuin katso direktiivin osittaisen kumoamisen olevan mahdollista, Luxemburg vaatii toissijaisesti sen kumoamista kokonaisuudessaan.

3. Kanteen kohteena oleva direktiivi annettiin EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla. Sen tavoitteena on vahvistaa ”yhteiset periaatteet lentoasemamaksujen perimiselle yhteisön lentoasemilla” (1 artiklan 1 kohta).

4. Direktiivin johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) On tarpeen vahvistaa yhteiset puitteet, joilla säännellään lentoasemamaksujen keskeisiä tekijöitä ja sitä, miten nämä

1 – Alkuperäinen kieli: italia.
2 – EUVL L 70, s. 11.

maksut asetetaan, sillä tällaisten puitteiden puuttuminen voi vaarantaa lentoaseman pitäjien ja lentoaseman käyttäjien välisiä suhteita koskevien perusvaatimusten täyttymisen. – –

(3) Tätä direktiiviä olisi sovellettava yhteisössä sijaitseviin tiettyä vähimmäiskokoa suurempiin lentoasemiin, koska pienten lentoasemien pitäminen ja rahoittaminen ei edellytä yhteisön puitteiden soveltamista.

(4) Sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa mikään lentoasema ei saavuta tämän direktiivin soveltamisen edellyttämää vähimmäiskokoa, matkustajamäärältään suurimmalla lentoasemalla on asianomaiseen jäsenvaltioon saapumispaikkana sellainen erityisasema, että on tarpeen lisäksi soveltaa tätä direktiiviä asianomaiseen lentoasemaan, jotta voidaan taata tiettyjen perusperiaatteiden noudattaminen lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien välisessä suhteessa erityisesti maksujen avoimuuden ja lentoaseman käyttäjien syrjimättömän kohtelun osalta.”

5. Johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaan ”jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa – – direktiivin tavoitetta, – – koska lentoasemamaksujärjestelmiä ei kansallisella tasolla voida toteuttaa tavalla, joka olisi yhdenmukainen koko yhteisössä, vaan tavoite voidaan sen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla”.

6. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla alueilla sijaitseviin lentoasemiin, joilla voidaan harjoittaa kaupallista liikennettä ja joiden vuotuinen liikennemäärä on yli viisi miljoonaa matkustajaa, ja kussakin jäsenvaltiossa lentoasemaan, jolla on eniten matkustajaliikennettä”.

7. Käytännössä direktiivillä säädetään jäsenvaltioille velvollisuus ottaa käyttöön menettely, jonka mukaan lentoaseman pitäjä ja lentoaseman käyttäjät neuvottelevat säännöllisesti (vähintään vuosittain) sen järjestelmän toiminnasta, jonka mukaisesti lentoaseman pitäjä antaa käyttäjille lentoasemamaksun vastineeksi käyttöön infrastruktuureja ja tarjoaa palveluja (6 artiklan 1 kohta). Tässä yhteydessä molemmille osapuolille säädetään velvollisuus antaa toisilleen lentoasemamaksujen määrittämiseksi tarvittavat tiedot (7 artikla).

8. Kunkin jäsenvaltion on perustettava riippumaton valvontaviranomainen, joka varmistaa, että direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia noudatetaan (11 artikla), ja johon osapuolet voivat vedota, jos lentoasemamaksuja koskevasta päätöksestä ollaan erimielisiä (6 artiklan 3 kohta).

9. Komission on viimeistään 15.3.2013 laadittava kertomus, jossa se arvioi direktiivin soveltamista, sen tavoitteiden saavuttamista ja asianmukaisten muutosten tarvetta (12 artikla).

10. Direktiivissä säädetään, että se on saatettava voimaan kansallisessa lainsäädännössä viimeistään 15.3.2011 (13 artikla).

II Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

11. Luxemburg nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 18.5.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä.

12. Euroopan komissio tukee väliintulijana parlamentin ja neuvoston kantaa. Slovakian tasavalta puolestaan tukee väliintulijana Luxemburgin vaatimuksia.

13. Osapuolia kuultiin 21.10.2010 pidetyssä istunnossa.

14. Luxemburg vaatii

– ensisijaisesti direktiivin 1 artiklan 2 kohdan kumoamista siltä osin kuin siinä viitataan ”kussakin jäsenvaltiossa lentoasemaan, jolla on eniten matkustajaliikennettä”

– toissijaisesti direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan

– joka tapauksessa vastaajina olevien toimielinten velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Parlamentti ja neuvosto vaativat

– kanteen hylkäämistä

– Luxemburgin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– toissijaisesti direktiivin oikeusvaikutusten pitämistä voimassa uuden säädöksen hyväksymiseen saakka, mikäli se kumotaan.

III Osapuolten lausumat

A *Syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen*

16. Luxemburgin mukaan direktiivi on syrjintäkiellon periaatteen vastainen: sillä

toteutetaan Luxemburgin mukaan samankaltaisten tilanteiden erilainen kohtelu ja erilaisten tilanteiden samanlainen kohtelu.

17. Ensin mainitusta syrjintää koskevasta näkökohdasta Luxemburg katsoo, että sellaisten lentoasemien kuin Luxembourg-Findel (jäljempänä Findelin lentoasema) sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan aiheuttaa näille hallinnollisia velvoitteita ja kustannuksia, joilta muut vastaavanlaisessa tilanteessa olevat lentoasemat – eli suuret alueelliset lentoasemat, joiden vuotuinen liikennemäärä on alle 5 miljoonaa matkustajaa – puolestaan välttyvät, ilman, että tätä eroa kohtelussa olisi objektiivisesti perusteltu.

18. Erityisesti se viittaa Charleroin lentoasemaan Belgiassa ja Hahnin lentoasemaan Saksassa: nämä sijaitsevat samalla alueella, jota Findelin lentoasema palvelee, ja ovat Luxemburgin mukaan näin ollen välittömässä kilpailusuhteessa sen kanssa. Findelin lentoasema (jonka matkustajamäärä vuonna 2007 oli 1 642 848) kuuluu direktiivin soveltamisalaan, koska se on Luxemburgin päälentoasema. Sen sijaan edellä mainitut kaksi lentoasemaa eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, vaikka niiden matkustajamäärät ovat Findeliä suuremmat (vuonna 2008 Charleroin matkustajamäärä oli 2,9 miljoonaa ja Hahnin 4 miljoonaa), koska niiden liikennemäärät eivät ylitä viittä miljoonaa matkustajaa vuosittain eivätkä ne ole jäsenvaltioidensa päälentoasemia.

19. Toisesta syrjintää koskevasta näkökohdasta Luxemburg sen sijaan katsoo, että sitä on kohdeltu samoin kuin muita valtioita, kuten Belgiaa ja Saksaa, joissa kuitenkin on lentoasemia, joiden liikennemäärät ylittävät huomattavasti viiden miljoonan matkustajan rajan. Näiden jäsenvaltioiden päälentoasemien asema on Luxemburgin mukaan erilainen, eikä niihin niin ollen kohdistu samoja velvoitteita.

20. Luxemburgin mielestä päälentoasemien ”erityisasema” ei tuo matkustajaliikennemääriltään pienille lentoasemille, kuten Findelin lentoasemalle, samantyyppistä etua kuin se, jonka suuret matkustajamäärät tuovat. Findelin lentoasemaa ei sen mukaan voida verrata suuriin kansainvälisiin lentoasemiin myöskään taloudelliselta kannalta.

21. Luxemburg riitauttaa direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa esitetyn väitteen, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion päälentoasema nauttisi ”jäsenvaltioon saapumispaikkana” erityisasemasta. Sen mukaan neuvosto on neljännellä perustelukappaleella yrittänyt jälkikäteen perustella sitä, että direktiivi on ulotettu koskemaan vähintään yhtä lentoasemaa kustakin jäsenvaltiosta.

22. Luxemburgin mukaan määräävän markkina-aseman vaara on todellisempi sellaisilla alueellisilla, paljon Findelin lentoasemaa tärkeämmillä lentoasemilla, jotka sijaitsevat suurten kaupunkien läheisyydessä mutta

eivät kuitenkaan ole jäsenvaltioidensa päälentoasemia ja jäävät siis direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Sen mukaan Findelin lentoasemaa syrjitään näihin verrattuna, koska sitä kohdellaan eri tavalla pelkästään sillä perusteella, että se sijaitsee eri valtiossa.

23. Lopuksi Luxemburgin mielestä lainsäätäjä ei ole mitenkään perustellut sitä, että Findelin lentoasemaan on kohdistettu velvoitteita, jotka ovat Luxemburgin mukaan syrjiviä. Mahdolliset monitahoiset arvioinnit, joita direktiiviä laadittaessa tehtiin, eivät sen mielestä voi koskea niin välittömän selkeää tilannetta, jollainen Findelin lentoaseman tilanne on.

24. Slovakia on samaa mieltä vastalauseista, jotka Luxemburg on esittänyt kustannuksista ja hallinnollisista velvoitteista. Se lisää erityisesti, että direktiivissä säädetyt hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt (kuten lentoaseman käyttäjien oikeus vedota riippumattomaan viranomaiseen lentoaseman pitäjän päätöksestä syntyneissä riidoissa) voivat johtaa päätösprosessin lukkiutumiseen, mikä heikentää lentoasemien kilpailukykyä.

25. Neuvosto puolestaan katsoo, että ilmailualan edun mukaisen lentoasemamaksujen avoimuuden varmistamiseksi lainsäätäjä ei voinut olla ottamatta huomioon kunkin jäsenvaltion päälentoaseman erityisasemaa. Tämän erityisaseman perusteella kyseiset lentoasemat ovat sen mukaan verrattavissa lentoasemiin, joilla miljoonan matkustajan vuotuinen liikennemäärä ylittyy. Neuvosto kiistää, että direktiivin soveltamisalan ulottaminen kunkin jäsenvaltion vilkkaimpaan lentoasemaan olisi jälkikäteen tehty lisäys. Direktiivin alun perin ehdotettu soveltamisala käsitti lentoasemat, joiden liikennemäärä on yli miljoona matkustajaa vuodessa tai yli 25 000 tonnia tavarakuljetuksia vuodessa: niinpä joka tapauksessa – vaikkei soveltamisalaan olisi tehty muutoksia – direktiivin säännökset olisivat kuitenkin koskeneet Findelin lentoasemaa, jonka vuotuiset tavarakuljetukset olivat vuonna 2008 yli 700 000 tonnia.

26. Lisäksi neuvoston mielestä Luxemburg ei ole näyttänyt toteen väittämäänsä syrjivää kohtelua. Sen mukaan ei ole todisteita siitä, että Charleroin ja Hahnin lentoasemat nauttisivat vastaavasta erityisasemasta kuin niiden jäsenvaltioiden päälentoasemat, eikä siitä, että Findelin lentoasemaa tavanomaisesti käyttävillä lentoyhtiöillä olisi paineita siirtyä käyttämään sen sijaan Charleroin tai Hahnin lentoasemia.

27. Parlamentin mukaan ainoastaan direktiivin soveltaminen kaikkiin jäsenvaltioihin mahdollistaa suuremman avoimuuden ja syrjimättömyyden lentoasemien pitäjien määrittäessä lentoasemamaksut. Lisäksi lentoyhtiöillä on tällöin mahdollisuus valita kussakin

jäsenvaltiossa vähintään yksi lentoasema, jota lentoasemamaksuja koskeva yhteisön lainsäädäntö koskee.

28. Toiseksi parlamentin mielestä direktiivistä johtuvista velvollisuuksista ei aiheudu sellaisia kustannuksia, että ne asettaisivat Findelin lentoaseman epäedullisempaan asemaan niihin lentoasemiin nähden, joita kyseinen direktiivi ei koske.

29. Lisäksi parlamentti korostaa edelleen – ja neuvosto on sen kanssa samaa mieltä –, että on välttämätöntä, että direktiiviä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa: tämän näkökulman mukaan Luxemburgin riitauttama lauseke on olennainen osa direktiivin järjestelmää, koska sillä varmistetaan, että jokaisessa jäsenvaltiossa on vähintään yksi lentoasema, joka on velvollinen noudattamaan lentoasemamaksujen avoimuutta koskevia säännöksiä.

30. Komissio puolestaan tukee parlamentin ja neuvoston esittämää direktiivin tulkintaa. Erityisesti johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa esitetystä perustelusta se toteaa, että ainoastaan kaksi lentoasemien joukkoa voisi olla vahvassa asemassa lentoliikenteen harjoittajiin nähden: kunkin jäsenvaltion päälentoasemat, jotka ovat ”jäsenvaltioon saapumispaikkoja” ja siksi erityisasemassa, sekä lentoasemat, joiden liikennemäärä ylittää 5 miljoonan matkustajan rajan.

31. Komission mukaan kunkin jäsenvaltion päälentoaseman kriteeri on direktiivin tavoitteen huomioon ottaen koko lentoasemamaksuja koskevan sääntelyn peruspilari. Sen sijaan kriteerillä, joka koskee yli viiden miljoonan matkustajan liikennemäärää, ainoastaan täydennetään ensin mainittua kriteeriä.

B *Suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen loukkaaminen*

32. Suhteellisuusperiaatteen osalta direktiivistä johtuvat menettelyt ja hallinnolliset velvoitteet ovat Luxemburgin mielestä kohtuuttomia ja suhteettomia Findelin kaltaiselle lentoasemalle.

33. Toissijaisuusperiaatteen osalta niiden lentoasemien pitäminen ja rahoittaminen, joiden liikennemäärä ei ylitä 5:tä miljoonaa matkustajaa vuosittain, ei kantajavaltion mielestä edellytä yhteisön puitteiden soveltamista. Tästä todistaa sen mukaan se, että monet Findelin lentoasemaa suuremmat lentoasemat on vapautettu direktiivistä johtuvista velvollisuuksista.

34. Neuvosto kiistää tämän väitteen ja toteaa, että lentoasemamaksuja koskeva sääntely edellyttää monitahoisia arviointeja, jotka antavat lainsäätäjälle laajan harkintavallan, jonka käyttö voidaan riitauttaa ainoastaan, jos on tapahtunut ilmeinen virhe. Tämän näkemyksen mukaisesti kanne on sen mielestä hylättävä, koska siinä ei ole osoitettu toimenpiteen ilmeistä soveltumattomuutta yhteisön lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi.

IV Arviointi

35. Lisäksi neuvosto huomauttaa, että keskeiset periaatteet, joihin direktiivi perustuu, kuten avoimuuden, syrjintäkiellon ja neuvottelujen periaate, helpottavat paitsi lentoyhtiöiden myös lentoasemien toimintaa. Koska kyseisten yhteisten periaatteiden määrittely voidaan neuvoston mukaan paremmin toteuttaa unionin tasolla, Luxemburg ei neuvoston mielestä ole osoittanut, miten sen väittämä toissijaisuusperiaatteen loukkaaminen ilmenee.

36. Parlamentti on suurelta osin samaa mieltä neuvoston kanssa ja lisää, että toimenpiteen oikeasuhteisuus käy sen mukaan selvästi ilmi siinä säädettyjen velvollisuuksien vähimmäistasosta.

37. Komissio puolestaan korostaa, että se tosiseikka, että pakollisten neuvottelujen periaate ja syrjintäkiellon periaate on jo hyväksytty useimmissa jäsenvaltioissa, pienentää hallinnollisten velvoitteiden osalta direktiivin vaikutusta näiden valtioiden lentoasemajärjestelmään.

38. Vaatimustensa tueksi Luxemburg esittää kaksi perustetta, joista ensimmäinen koskee syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista ja toinen suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen loukkaamista.

39. Arvioin asiaa tarkastelemalla ensinnäkin unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan rajoja suhteessa ratkaisuun, jonka lainsäätäjä on direktiivin soveltamisalan osalta tehnyt. Niissä rajoissa tarkastelen sitten tilanteiden rinnastettavuutta sekä syrjintäkiellon periaatteen että toimenpiteen oikeasuhteisuuden näkökulmasta. Lopuksi keskityn väitettyyn toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen.

40. Alustuksena pidän kuitenkin tarpeellisena selvittää, mikä kyseisen direktiivin tavoite on, jotta voidaan ratkaista, onko direktiivin osittainen kumoaminen sen perusteella mahdollista.

A *Alustavat huomiot*

1. Direktiivin tavoite

41. Osapuolten huomautukset osoittavat, etteivät ne ole keskenään yksimielisiä direktiivin tavoitteen määritelmästä. Parlamentin, neuvoston ja komission mukaan direktiivillä on tarkoitus ensisijaisesti suojata lentoyhtiöitä mahdollisilta vahvassa asemassa olevien lentoasemien väärinkäytöksiltä. Myös Luxemburg on ollut samalla kannalla ainakin kirjallisissa huomautuksissaan, jotka se esitti vastauksenaan komission väliintulon johdosta. Slovakia puolestaan näyttää katsovan, että lainsäätäjän tavoitteena on ollut edistää asianmukaista lentoasemien välistä kilpailua ehkäisemällä määräävän markkina-aseman väärinkäytöksiä.

42. Direktiivin ja sen esitöiden tarkastelu osoittaa selvästi, että ensin mainittu kanta on oikea ja että direktiivillä pyritään estämään se, että lentoasemat voisivat lentoyhtiöiden vahingoksi hyötyä erityisistä eduista, joita niillä voi sijaintinsa tai kokonsa ansiosta olla.

43. Tältä osin huomautan, että direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa nimenomaisesti viitataan ”lentoaseman pitäjien ja lentoaseman käyttäjien välisiin suhteisiin”.

44. Vaihtoehtoinen tulkinta ei sen sijaan saa lainkaan tukea direktiivin tekstistä: se näyttää perustuvan ainoastaan joihinkin esitöiden epämääräisiin viittauksiin. Kuten tiedetään, esitöitä ei voida pitää ratkaisevina, elleivät ne ole vaikuttaneet kyseisen säännöksen sanamuotoon; [3] myös näiden esitöiden tarkastelu kuitenkin vahvistaa sen, että lainsäätäjän tavoittelema päämäärä on ollut lentoasemien pitäjien ja lentoyhtiöiden välisten suhteiden sääntely.

45. Tämä oli täysin selvää jo talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa, [4] ja myös ehdotuksen direktiiviksi laatinut komissio itse totesi nimenomaisesti sekä 8.7.2008 antamassaan tiedonannossa [5] että 18.2.2009 antamassaan lausunnossa [6] seuraavaa: ”Komission 24. tammikuuta 2007 antaman ehdotuksen

3 – Ks. asia C-375/98, Epson Europe, tuomio 8.6.2000 (Kok., s. I-4243, 26 kohta); yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 ja C-68/98-C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-7831, 40 kohta) ja asia C-164/99, Portugaia Construções, tuomio 24.1.2002 (Kok., s. I-787, 27 kohta).

4 – CESE 1244/2007, 26.9.2007, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lentoasemamaksuista”, 2.2 kohta.

5 – KOM(2008) 455 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi lentoasemamaksuista, 2 kohta.

6 – KOM(2009) 86 lopullinen, Komission lausunto EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdan nojalla Euroopan parlamentin ehdottamista tarkistuksista neuvoston yhteiseen kantaan, joka koskee seuraavaa ehdotusta: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lentoasemamaksuista. Komission ehdotusta muuttava EY:n perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan nojalla, 3 kohta.

tavoitteena on helpottaa lentoasemamaksuista neuvottelemista lentoasemien ja lentoyhtiöiden välillä."

46. Näin ollen sekä direktiivin sanamuoto että sen hyväksymiseen johtaneiden esitöiden tarkastelu osoittavat selvästi, että lainsäätäjän tavoittelema päämäärä, joka direktiivin laillisuutta arvioitaessa on pidettävä mielessä, on välttää lentoaseman pitäjien lentoyhtiöihin kohdistuvat väärinkäytökset.

2. Direktiivin osittainen kumoaminen

47. Kuten jo todettiin, Luxemburg vaatii ensisijaisesti, että direktiivi julistetaan lainvastaiseksi siltä osin, kuin sen soveltamisala ulotetaan "kussakin jäsenvaltiossa lentoasemaan, jolla on eniten matkustajaliikennettä". Sen mielestä tämän osan poistaminen ei järkyttäisi direktiivin rakennetta.

48. Olen tästä eri mieltä.

49. Luxemburgin väittämä virhe koskee riidanalaisen direktiivin soveltamisalaa, erityisesti siinä säädettyjen valvontamenettelyjen ulottamista vähintään yhteen lentoasemaan kussakin jäsenvaltiossa.

50. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimenpiteen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun ne osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimenpiteen muista osista, ja sillä edellytyksellä, ettei toimenpiteen osittaisella kumoamisella muuteta sen pääsisältöä. [7] Tässä tapauksessa direktiivin soveltamisala on nähdäkseni sen olennainen osa.

51. Kuten direktiivin esitöistä käy ilmi, koko lainsäädäntöprosessin ajan toimielinten välinen keskustelu keskittyi direktiivin soveltamisalan määrittämiseen. [8] Päätös käyttää kahta kriteeriä, joista ensimmäistä edustaa numeerinen raja-arvo (5 miljoonaa

7 – Ks. esim. asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005 (Kok., s. I-4021, 12 ja 13 kohta) ja asia C-295/07 P, komissio v. Département du Loiret, tuomio 11.12.2008 (Kok., s. I-9363, 105 ja 106 kohta).

8 – Ehdotuksessa direktiiviksi (KOM(2006) 820 lopullinen, 24.1.2007, 1 artiklan 2 kohta) vuotuisen liikennemäärän rajaksi säädettiin miljoona matkustajaa tai 25 000 tonnia rahtia; 6.7.2007 parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunta ehdotti vuotuisen matkustajamäärän korvaamista viidellä miljoonalla ja rahtia koskevan viittauksen poistamista (PE392 008, Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista, tarkistus 1). 26.9.2007 talous- ja sosiaalikomitea sen sijaan oli ehdottanut, että direktiiviä sovellettaisiin lentoasemiin, joiden vuotuinen matkustajamäärä on yli miljoona matkustajaa (edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, 2.3 kohta). Päinvastaista mieltä sen sijaan oli alueiden komitea, joka lausunnossaan 10.10.2007 ehdotti, että direktiiviä sovellettaisiin lentoasemiin, joiden osuus EU:n matkustajalentoliikenteestä on yli prosentti (Alueiden komitean lausunto aiheesta "Euroopan lentoasemien tulevaisuus"; EUVL 15, 15.12.2007, 2 kappale). Euroopan parlamentin 21.11.2007 tekemillä muutoksilla hyväksyttiin vuotuisen matkustajamäärän rajaksi yli 5 miljoonaa ja lisättiin toinen, joka koski matkustajamäärien osuutta (yli 15 % jäsenvaltion matkustajaliikenteestä) (COD/2007/0013). 23.6.2008 neuvoston yhteisellä kannalla lisättiin vielä yksi muutos, joka vastasi nykyistä direktiivitekstiä (8332/2/08 REV 2, 1 artiklan 2 kohta).

matkustajaa vuosittain) ja toista lentoaseman ”erityisasema” (kunkin jäsenvaltion päälentoaseman sisällyttäminen), on työlään kompromissin tulos, jolla vältettiin umpikuja, jollainen joitakin vuosia aiemmin oli jo johtanut komission ehdotuksen poistamiseen. [9]

52. Näistä syistä kunkin jäsenvaltion päälentoaseman sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan liittyy mielestäni erottamattomasti niiden lentoasemien, joiden vuotuinen liikennemäärä on yli 5 miljoonaa matkustajaa, sisällyttämiseen direktiivin soveltamisalaan.

53. Näin ollen on ilmeistä, että jos katsotaan, että viittaus kunkin jäsenvaltion päälentoasemaan on poistettava ja lainsäätäjän säätämä kaksijakoinen kriteeri tällä tavoin hajotetaan, osoittautuu myös vuotuinen 5 miljoonan matkustajan raja direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen soveltumattomaksi. Ainakin lainsäätäjän tavoittelemaa logiikkaa muutettaisiin perusteellisesti.

54. Mikäli Luxemburgin esittämät perustelut hyväksytään, voi unionin tuomioistuin mielestäni siis ratkaisunaan päätyä ainoastaan riidanalaisen direktiivin kumoamiseen kokonaisuudessaan.

9 – Viittaan vuoden 1997 ehdotukseen (KOM(1997) 154 lopullinen), joka poistettiin vuonna 2001 (KOM(2001) 763 lopullinen).

B *Direktiivin pätevyyden tutkimisen rajat*

55. Kanteen kohteena oleva direktiivi hyväksyttiin EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lainsäätäjällä on liikenteen alalla, kuten kaikilla niillä aloilla, joilla on kyse poliittisista, taloudellisista ja yhteiskunnallisista arvioinneista, laaja harkintavalta. [10] Tällaisissa tilanteissa unionin tuomioistuin puhuu ”monitahoisista arvioinneista”: [11] tämä monitahoisuus selittyy sekä toisistaan poikkeavien etujen yhteensovittamiseen liittyvillä vaikeuksilla että taloudellista ja sosiaalista sääntelyä koskevalla poliittisella vastuulla. Kyseisiä aloja koskevien säädösten laillisuusvalvonnan yhteydessä unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole ottaa kantaa lainsäätäjän tekemien valintojen tarkoituksenmukaisuuteen, vaan sanktioida

10 – Liikenteen alan osalta vrt. esim. yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffart ja Stapf, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4475, 23 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok., s. I-2569, 63 kohta) ja yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7789, 56 kohta). Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on erityisen runsasta maatalouspolitiikan alalla: vrt. esim. asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio ym., tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4023, 44 ja 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samanlaisista näkemyksistä ympäristöalalla vrt. asia C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895, 61 kohta).

11 – Ks. esim. äskettäin asia C-379/08, ERG ym., tuomio 9.3.2010, Kok., s. I-2007, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 46 kohta. Erityisesti lentoliikenteen alalta vrt. asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 80 kohta).

sellaiset lainsäädäntöön liittyvät valinnat, joita rasittaa ilmeinen arviointivirhe. [12]

56. Tähän on lisättävä, että yhteisön lainsäätäjälle annettu harkintavalta käsittää mahdollisuuden määrittää kokonaisuuden huomioon ottaen ne tosiseikat, jotka se ottaa huomioon valinnoissaan. Onkin niin – kuten unionin tuomioistuin on jo tuonut esiin –, että silloin, kun yhteisen politiikan toteuttaminen edellyttää monitahoisen tilanteen arviointia, kuten yhteisen liikennepolitiikan alalla, ei toimielinten harkintavalta koske ainoastaan mahdollisten toimenpiteiden luonnetta ja ulottuvuutta, vaan tietyssä määrin myös sen toteamista, mitkä ovat tältä osin perustana käytettävät tiedot, ja tältä osin voidaan nojautua kokonaisarviointeihin. [13]

C Syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen

57. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjimättömyysperiaate edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. [14]

58. Keskityn nyt erikseen kuhunkin syrjintää koskevaan näkökohtaan, joihin Luxemburg on vedonnut, jotta nähdään ensinnäkin, ovatko kyseisen jäsenvaltion vertailukohteina käyttämät tilanteet rinnastettavissa sen tilanteeseen, ja jos ne ovat, onko riidanalainen kohtelu tosiasiassa syrjivää.

59. Kun otetaan huomioon lainsäätäjän harkintavallasta juuri esitetyt huomiot, merkityksellinen kysymys vertailun kannalta on se, onko lainsäätäjän valinta kohdella kunkin jäsenvaltion päälentoasemaa samoin kuin lentoasemia, joiden liikennemäärä ylittää 5 miljoonan matkustajan rajan, mutta eri tavoin kuin sellaisia sivulentoasemia, joiden matkustajamäärä on sama kuin päälentoasemilla, ilmeisestä arviointivirheestä johtuvaa erilaista kohtelua. Tilannetta on arvioitava lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän näkökulmasta, joka – kuten edellä jo todettiin – on välttää lentoaseman pitäjien lentoyhtiöihin kohdistuvia väärinkäytöksiä.

12 – Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on vakiintunut: ks. esim. asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11453, 123 kohta); yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6451, 52 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Afton Chemical, tuomion 28 ja 42 kohta.

13 – Vrt. edellä alaviitteessä 10 mainitut yhdistetyt asiat SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja yhdistetyt asiat Omega Air ym., tuomion 65 kohta.

14 – Ks. esim. asia 13/63, Italia v. komissio, tuomio 17.7.1963 (Kok., s. 335, erityisesti s. 358, Kok. Ep. I, s. 189); asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok., s. 4209, 28 kohta) ja asia C-120/99, Italia v. neuvosto, tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-7997, 80 kohta).

1. Samanlaisten tilanteiden erilainen kohtelu

60. Samanlaisten tilanteiden erilaisen kohtelun osalta Luxemburg vetoaa kahteen syrjintää koskevaan näkökohtaan, jotka sen mukaan asettavat Findelin lentoaseman heikompaan asemaan kuin sivulentoasemat, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Ensinnäkin Luxemburg viittaa Hahnin ja Charleroin lentoasemiin, jotka ovat sen mielestä välittömässä kilpailuasemassa Findelin kanssa ja joiden matkustajamäärä vastaa Findelin lentoaseman matkustajamäärää. Toiseksi se viittaa lentoasemiin, jotka ovat sen mukaan rinnastettavissa Findelin lentoasemaan paitsi kokonsa myös strategisen asemansa puolesta, koska ne sijaitsevat lähellä suuria kaupunkeja.

61. Toisiinsa rinnastettavissa olevien tilanteiden erilaiseen kohteluun perustuva yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen edellyttää, että tilanteet ovat rinnastettavissa sekä kaikkien niille ominaisten seikkojen osalta että sen unionin toimen kohteen ja päämäärän osalta, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. [15] Tästä näkökulmasta nyt esillä olevien tilanteiden vertaileminen edellyttää siis, että huomioon otetaan paitsi sellaiset seikat kuin matkustajamäärä tai lentoasemien välinen kilpailusuhde [16] myös kaikki ne olosuhteet, jotka lentoyhtiöiden – eli niiden, joita direktiivillä pyritään suojelemaan – näkökulmasta voivat tehdä jostakin lentoasemasta samanlaisen tai erilaisen kuin jokin toinen.

Vertaaminen liikennemäärältään samankaltaisiin sivulentoasemiin, jotka sijaitsevat samalla alueella, jota Findelin lentoasema palvelee

62. Aloitan tarkastelemalla sitä, millaisessa asemassa Findelin kaltainen lentoasema on verrattuna samalla alueella sijaitsevaan liikennemäärältään samankaltaiseen sivulentoasemaan, esimerkiksi Hahnin lentoasemaan. Tässä esitetty pätee yleisemminkin kaikkiin lentoasemiin, jotka ovat matkustajamääriltään Findelin lentoaseman kaltaisia mutta eivät sijaitse lähellä suurta kaupunkia.

63. Tältä osin vaikuttaa hyväksyttävältä komission toteamus, jonka mukaan jäsenvaltioiden päälentoasemilla on tiettyjä yhteisiä ominaisuuksia, joita muilla lentoasemilla sen sijaan ei ole.

15 – Vrt. asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 74 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 25 ja 26 kohta.

16 – Vastaavanlaisista, joskin alojen rinnastettavuutta koskevista perusteluista vrt. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 36 kohta.

64. Eräs näistä ominaisuuksista on esimerkiksi se, että ne sijaitsevat jonkin kaupungin, usein pääkaupungin, välittömässä läheisyydessä: tämä seikka tekee niistä erityisen houkuttelevia ainakin tietylle matkustajaryhmälle, nimittäin liikematkustajille. Tämän markkinalohkon osalta lentoyhtiöillä on siis suurempi intressi tarjota lentoja Findelin kaltaisille päälentoasemille kuin Hahnin kaltaisille sivulentoasemille. Jälkimmäisen tyyppinen lentoasema sen sijaan on syrjäisen sijaintinsa vuoksi houkuttelevampi niin sanotuille halpalentoyhtiöille, joiden on vastattava sellaisten asiakkaiden kysyntään, joiden tarpeet ovat toisenlaiset kuin työn vuoksi matkustavilla: näille asiakkaille lentojen hinnoilla on suurempi merkitys, ja he ovat valmiimpia hyväksymään kaupungin ja lentoaseman välisen pidemmän etäisyyden.

65. Lisäksi on ilmeistä, että valtion päälentoasema houkuttelee jo pelkästään maineensa vuoksi sekä liikematkustajia että matkailijoita, kun taas sivulentoasema edellä esitettyjen huomioiden perusteella kiinnostaa tavallisesti ainoastaan viimeksi mainittua asiakasryhmää. Toisin sanoen on niin, että kun päälentoasemat saavat helposti kumppaneikseen niin kansallisia lentoyhtiöitä kuin halpalentoyhtiöitäkin, on sivulentoasemien helpompaa saada kumppaneikseen ainoastaan viimeksi mainittuja. Kun otetaan huomioon näitä kahdentyyppisiä lentoasemia käyttävät erilaiset lentoyhtiöryhmät ja tästä seuraavat erot lentoasemien liiketoimintastrategioissa, voi komission tavoin jopa kokonaan kyseenalaistaa sen, onko valtioiden päälentoasemien ja sivulentoasemien välillä välitöntä kilpailusuhdetta.

66. Näiden seikkojen perusteella päälentoasema ja sivulentoasema eivät mielestäni ole lentoyhtiöiden näkökulmasta täysin korvattavissa, vaikka niiden matkustajamäärät olisivat samat.

67. Tämän väitteen tarkistamiseksi voidaan kysyä, voiko direktiivin soveltaminen olla lentoyhtiöille riittävä syy siirtyä valtion päälentoasemalta käyttämään liikennemäärältään ensin mainittuun verrattavissa olevaa sivulentoasemaa. Esitetyt asiakirjat eivät millään tavalla anna ymmärtää, että lentoyhtiöt pyrkisivät direktiivin soveltamisesta syntyvien kustannusten ja hallinnollisten velvoitteiden vuoksi siirtymään käyttämään Findelin sijasta Hahnin kaltaisia lentoasemia. Itse asiassa Luxemburgin direktiivin taloudellisista vaikutuksista tekemästä selvityksestä käy ilmi, että kustannusten nousu on ollut hyvin vähäinen.

68. Tältä osin on huomautettava, ettei ole selvää, kenen Luxemburgin tapauksessa on viime kädessä kannettava direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät kustannukset. Säädöstekstissä itsessään ei nimittäin oteta asiaan lainkaan kantaa. Luxemburg näyttää sulkevan pois mahdollisuuden, että jos direktiivi

saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, valtio kantaa kustannukset itse. Esittämissään kirjallisissa huomautuksissa Luxemburg piti itsestään selvänä, että lentoaseman pitäjä vyöryttää kustannukset lentoyhtiöille ja nämä puolestaan loppukäyttäjille (matkustajille). Istunnossa ei suljettu pois myöskään mahdollisuutta, että lentoaseman pitäjä päättäisi olla vyöryttämättä kyseisiä kustannuksia lentoyhtiöille.

69. Oli asianlaita mikä tahansa, on huomautettava, että kun Luxemburg kirjelmissään olettaa, että suurimman osan kustannuksista kantavat viime kädessä pelkästään matkustajat – ottamatta siis huomioon sellaista mahdollisuutta, että osan kustannuksista maksavat myös rahtia kuljettavat lentoyhtiöt, [17] tai mahdollisuutta, jonka mukaan kustannukset jäävät valtion tai lentoaseman pitäjän maksettaviksi –, se itsekin on enimmillään voinut kuvitella lentoasemamaksujen nousevan mahdollisesti noin 16 prosenttia, mikä tarkoittaa noin 50:tä senttiä matkustajaa kohti. Vaikka tällainen muutos näytettäisiin toteen, se ei minusta vaikuta sellaiselta, että Findelin lentoaseman voitaisiin sen perusteella olettaa menettävän käyttäjiä: etenkään, kun liikenteenharjoittajien matkustajille siirtämä hinnannousu siinä tapauksessa siirrettäisiin sellaisille henkilöille, joille – toisin kuin normaalisti muiden kuin päälentoasemien kautta kulkeville matkustajille – muutoksilla lipun hinnassa ei enimmäkseen ole suurta merkitystä, kuten edellä todettiin.

70. Näillä perusteilla Findelin lentoaseman tilanne ei nyt esillä olevassa asiassa ole verrattavissa sellaisiin lentoasemiin kuin Hahn ja Charleroi, jotka ovat kyllä samankokoisia kuin Findel mutta jotka eivät ole jäsenvaltioidensa päälentoasemia. Näin ollen en näe syrjintää siinä, että direktiivin soveltamisalaan on sisällytetty ainoastaan ensin mainittu lentoasemien joukko.

Vertaaminen sivulentoasemiin, joiden liikennemäärä on sama ja jotka sijaitsevat lähellä suuria kaupunkeja

71. Tilanne saattaa olla osittain toisenlainen, kun tarkastellaan Luxemburgin väittämää erilaista kohtelua Findelin lentoaseman ja muiden sellaisten lentoasemien välillä, joiden vuotuinen matkustajamäärä on alle viisi miljoonaa mutta jotka huolimatta sijainnistaan suuren kaupungin läheisyydessä eivät ole jäsenvaltioidensa päälentoasemia. Esimerkkeinä tällaisesta lentoasemien joukosta Luxemburg mainitsi istunnossa Torinon

17 – On syytä muistaa, että vaikka rahtiliikennettä ei oteta huomioon direktiivin soveltamisalaa määritettäessä, koskevat direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla lentoasemilla avoimuudesta annetut säännökset kaikkia lentoyhtiöitä, *myös niitä, jotka harjoittavat rahtiliikennettä*.

lentoaseman Italiassa ja Bordeaux'n lentoaseman Ranskassa.

72. Tähän mennessä todettujen seikkojen perusteella suljen pois mahdollisuuden, että samanlaiset liikennemäärät olisivat vertailun kannalta ratkaisevia. Kuten edellä nähtiin,[18] matkustajamäärät eivät riitä yksin selittämään sitä, miksi lentoyhtiöt valitsevat jonkin lentoaseman mieluummin kuin jonkin toisen. Näin ollen keskityn kysymykseen, joka koskee lentoasemien sijaintia suurten kaupunkien läheisyydessä. Sen osalta on mielestäni tarpeen pohtia sitä, onko suuren kaupungin lähellä sijaitseva sivulentoasema lentoyhtiön kannalta strategisesti yhtä kiinnostava kuin päälentoasema.

73. Lainsäätäjä on määritellyt direktiivin soveltamisalaan sisällyttämisen kannalta merkittävän strategisen kiinnostavuuden johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa. Siinä "erityisasema" on selitetty niin, että kyseisillä lentoasemilla on lentoyhtiöille erityisasema "jäsenvaltioon saapumispaikkana".

74. Lainsäätäjän näkökulmasta on siis ilmeistä, että "jäsenvaltioon saapumispaikalla" viitataan ainoastaan lentoyhtiöihin, ei matkustajiin. Näin ajatellen päälentoasema voi olla jollekin lentoyhtiölle tietyssä jäsenvaltiossa ainoa saapumispaikka, mikä sitä paitsi Findelin osalta pitää paikkansa. Vaihtoehtoisesti voi olla lentoyhtiön oman edun mukaista käyttää tietyssä jäsenvaltiossa vain yhtä lentoasemaa, ja siinä tapauksessa vaikuttaisi järkevältä, että lentoyhtiö pitää parhaana sitä, jonka matkustajamäärä on suurin.

75. Mielestäni on direktiivin tavoitteen kanssa johdonmukaista katsoa, että päälentoaseman vahva asema lentoyhtiöihin nähden voi olla merkittävämpi kuin minkä hyvänsä suuren kaupungin läheisyydessä sijaitsevan muun lentoaseman.

76. Huomautan lisäksi, että se, etteivät jälkimmäistä tyyppiä edustavan lentoaseman käyttäjät voi hyödyntää direktiivissä säädettyjä menettelyjä, koska direktiiviä ei sovelleta niihin, voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa syrjintään käyttäjien eli lentoyhtiöiden välillä mutta ei suinkaan lentoasemien välillä, kuten Luxemburg väittää. Paradoksaalisesti voi kuitenkin olla niin, ettei tällainen tilanne heikennä vaan vahvistaa Findelin kaltaisten lentoasemien asemaa, koska niiden velvollisuus harjoittaa lentoasemamaksuissa

18 – Vrt. edellä 61 ja 63–65 kohta.

avointa politiikkaa tekee niistä lentoyhtiöille houkuttelevampia.

77. Luxemburg ei mielestäni ole onnistunut todistamaan, ettei Findelin erityisasemasta voi seurata määräävän markkina-aseman väärinkäytön riskiä. Näin ollen olen sitä mieltä, ettei lainsäätäjä ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä suhtautuessaan tarkasteltuihin kahteen lentoasemien joukkoon eri tavoin sen erilaisen strategisen merkityksen perusteella, joka niillä lentoyhtiöille on. Koska siis kyseessä on erilaisten tilanteiden erilainen kohtelu, en havaitse mitään mielivaltaista syrjintää siinä, että päälentoasemat luetaan direktiivin soveltamisalaan, kun taas suuren kaupungin lähistöllä sijaitsevat sivulentoasemat jäävät sen ulkopuolelle.

78. Koska siis kyseisillä kahdella lentoasemien joukolla ei ole samaa vahvaa asemaa lentoyhtiöihin nähden, mielestäni yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole rikottu.

2. Erilaisten tilanteiden samanlainen kohtelu

79. Toinen näkökulma, josta käsin mahdollista syrjintää on arvioitava, koskee erilaisten tilanteiden samanlaista kohtelua. Luxemburg katsoo erityisesti, että yhteisön lainsäätäjä on perusteettomasti rinnastanut kunkin jäsenvaltion päälentoaseman niihin lentoasemiin, joiden vuotuinen liikennemäärä ylittää 5 miljoonan matkustajan rajan.

80. Tässäkin tapauksessa kysymys on ratkaistava lentoyhtiöiden näkökulmasta kysymällä erityisesti, onko jonkin jäsenvaltion päälentoasema niihin nähden samassa vahvassa asemassa kuin muut lentoasemat, joiden matkustajamäärät ovat suuria.

81. Tältä osin huomautan, että yhteisön lainsäätäjä on ottanut lentoasema-alaa koskevan lainmukaisen kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella [19] huomioon kaksi ominaisuustyyppiä, jotka voivat asettaa lentoaseman lentoasemamaksuja määritettäessä erityiseen vahvaan asemaan: nämä ovat lentoaseman strateginen asema ja sen koko. Direktiivin soveltamisala on määritelty näiden kahden mittarin perusteella, joiden avulla voidaan objektiivisesti yksilöidä kaksi lentoasematyyppiä: valtioidensa päälentoasemat ja ne, joiden vuotuinen liikennemäärä ylittää 5 miljoonaa matkustajaa.

19 – Ks. edellä esitetyt huomiot, etenkin 56 kohta.

82. Luxemburg ei ole onnistunut osoittamaan, että lainsäätäjän päättely, jonka perusteella kunkin jäsenvaltion päälentoasema sisällytetään direktiivin soveltamisalaan, poikkeaisi direktiivin tavoitteesta. Korostan nimittäin yhtäältä sitä, että päälentoasemien ja niiden lentoasemien, joiden vuotuinen liikennemäärä on yli viisi miljoonaa matkustajaa, rinnastaminen vastaa tarpeeseen ottaa huomioon paitsi kokoon liittyvät edut myös strategiset edut, joista tietyt lentoasemien joukot normaalisti nauttivat. Toisaalta näillä molemmilla mittareilla pyritään siihen, että lentoasemien pitäjät eivät käytä harkintavaltaa määrätessään lentoasemien infrastruktuurien käytöstä perittäviä maksuja. Se tosiseikka, ettei Findelin kaltaisen lentoaseman tilanne ole *identtinen* kuin sellaisen lentoaseman, jolla on yli 5 miljoonaa matkustajaa vuosittain, ei merkitse sitä, että olisi lainvastaista velvoittaa molemmat noudattamaan direktiivissä säädettyä maksuja koskevaa avoimuutta. Molempia lentoasemia yhdistävä tekijä eli se, että niillä on markkinoilla vahva asema – vaikkakin eri syistä – oikeuttaa sen, että molemmat ovat velvollisia noudattamaan direktiiviä.

83. Näin ollen otettaessa huomioon, että *direktiivin tavoitteen näkökulmasta* päälentoasemien ja niiden lentoasemien, joiden matkustajamäärä on yli 5 miljoonaa, tilanteet ovat rinnastettavissa toisiinsa, päättelen, etteivät ensin mainitut ole joutuneet minkään mielivaltaisen syrjinnän kohteeksi.

84. Lopuksi on syytä viitata lyhyesti siihen lisäperusteluun, jota toimielimet käyttivät sen näkemyksen tukena, että Findelin lentoasema on rinnastettavissa unionin suurimpiin lentoasemiin, ja joka perustui siihen tosiasiaan, että Luxemburgin lentoasemalla on äärimmäisen vilkas tavaraliikenne. Tällä tosiseikalla, joka kyllä on kiistatta merkityksellinen ja tietyssä määrin vahvistaa lainsäätäjän valintojen onnistuneisuuden, ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, koska lainsäätäjä päätti, ettei tavaraliikennettä oteta huomioon direktiivin soveltamisalaan kuuluvia lentoasemia määritettäessä. Toisaalta – kuten juuri todettiin – syrjinnän puute voidaan osoittaa myös tarvitsematta viitata tavaraliikenteeseen.

3. Tarve soveltaa direktiiviä jokaisessa jäsenvaltiossa

85. Eräs seikka, jota nyt on käsiteltävä ja josta osapuolet erityisesti olivat erimielisiä istunnossa, koskee *tarvetta soveltaa direktiiviä jokaisessa jäsenvaltiossa*. Luxemburgin mielestä se, että jokaisessa jäsenvaltiossa on välttämättä oltava vähintään yksi lentoasema, jota direktiivi koskee, on epälooginen ja tuo ”kansallisen” näkökulman säädökseen, jonka tulisi sen sijaan olla luonteeltaan yhteisöä koskeva ja rajat ylittävä.

86. Luxemburgin kantaa ei voida hyväksyä kolmesta syystä.

87. Ensinnäkin on väistämätöntä, että niiden päämäärien saavuttaminen, joita direktiivillä tavoitellaan, edellyttää direktiivin soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa, myös Luxemburgissa. On nimittäin olemassa seikkoja, jotka voivat vaikuttaa lentoasemamaksujen tasoon ja määräytymistapaan ja jotka ovat olosuhteiden pakosta tyypillisiä kullekin jäsenvaltiolle: ajatellaan vaikkapa palkkatasoa tai yleisemmin kansallista lainsäädäntöä.

88. Toiseksi on hyväksyttävä perustelut, joita etenkin neuvosto istunnossa esitti. Se korosti sitä, miten hyödyllistä on, että lentoasemien – niidenkin, joita direktiivi ei koske – käyttäjät voivat käyttää vertailukohtana maksujen määräytymistapoja koskevia tietoja *vähintään yhdeltä lentoasemalta kussakin jäsenvaltiossa*. Tästä voi tulla sellainen avoimuustekijä, joka voi tietyssä määrin vaikuttaa myös niiden lentoasemien hinnoittelupolitiikkaan, jotka tällä hetkellä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

89. Kolmanneksi yhdenmukaisesti kahdessa edellisessä kohdassa esitettyjen näkemysten kanssa direktiivi perustuu selvästi tarpeeseen luoda unioninlaajuinen standardi, joka soveltuu käytettäväksi kaikissa jäsenvaltioissa riippumatta siitä, onko niissä tällä hetkellä yksi vai useita lentoasemia.

90. Kaiken tämän perusteella ei voida katsoa, että lainsäätäjä olisi ylittänyt harkintavaltansa rajoja.

4. Mahdollisesti syrjivä kohtelu

91. Toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että samanlaisia tilanteita on kohdeltu eri tavalla tai erilaisia tilanteita on kohdeltu samalla tavalla, on muistettava, että se, että kyse on tosiasiassa syrjinnästä, edellyttää joidenkin kärsineen konkreettista haittaa toisiin verrattuna. [20]

92. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on siis selvitettävä, aiheuttaako kunkin jäsenvaltion päälentoaseman sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan kyseiselle lentoasemien joukolle vähäistä suurempia haittoja verrattuna sellaisiin lentoasemiin, joita samat velvollisuudet eivät koske.

20 – Vrt. yhdistetyt asiat 17/61 ja 20/61, Klöckner-Werke ym. v. korkea viranomainen, tuomio 13.7.1962 (Kok., s. 597, erityisesti s. 630 ja 631); asia 250/83, Finsider v. komissio, tuomio 15.1.1985 (Kok., s. 131, 8 kohta); asia C-462/99, Connect Austria, tuomio 22.5.2003 (Kok., s. I-5197, 115 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 39 kohta.

93. Tästä unionin tuomioistuin on todennut, että haitaksi voi riittää jo pelkästään se, että asetetaan jokin oikeudellinen velvollisuus. [21] Nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin haitta, jota Luxemburg väittää sille aiheutuneen niihin lentoasemiin verrattuna, joita direktiivi ei koske, on luonteeltaan lähinnä taloudellinen: riidanalaisia eivät ole direktiivillä asetetut velvollisuudet sinänsä – niiden periaatteet Luxemburg päinvastoin on todennut hyväksyvänsä –, vaan niiden haitalliset taloudelliset vaikutukset niille ”päälentoasemille”, joiden matkustajamäärä on alle 5 miljoonaa. Näin ollen mahdollisen Findelin lentoasemalle aiheutuvan haitan olemassaoloa on nähdäkseni välttämättä tarkasteltava taloudellisesta näkökulmasta.

94. Velvoitteet, joihin Luxemburg on tyytymätön, liittyvät neuvottelumenettelyyn, joka on Findelille pakollinen. Direktiivin perusteella tällainen lentoaseman ja lentoyhtiöiden välinen neuvottelu voidaan käydä jopa vain kerran vuodessa (direktiivin 6 artiklan 1 kohta), ja se merkitsee käytännössä molemmille osapuolille velvollisuutta ilmoittaa toisilleen direktiivin 7 artiklassa luetellut luottamukselliset ja taloudellisesti arkaluonteiset tiedot. Mielestäni nämä velvollisuudet eivät edes lähtökohtaisesti voi aiheuttaa lentoaseman pitäjille kilpailun kannalta taloudellista haittaa sekä siksi, että niille asetettu vaatimus on niin vähäinen, että siksi, että kyseessä on neuvottelu, josta on joka tapauksessa hyötyä myös niille itselleen. Yhtäältä nimittäin lentoaseman pitäjät saavat välittömästi käyttöönsä tietoja, joita lentoyhtiöt saattaisivat normaalisti muuten olla antamatta ja jotka direktiivi velvoittaa ne ilmoittamaan. [22] Toisaalta on ajan mittaan mahdollista, että varmuus avoimuudesta lentoasemamaksuja määritettäessä saattaa houkutella tällaisen varmuuden tarjoaville lentoasemille yhä suuremman määrän lentoyhtiöitä. Lisäksi avoimien mekanismien käyttöönotto maksuja määritettäessä saattaa johtaa lentoasemamaksujen alenemiseen, mikä puolestaan saattaa tehdä lentoasemasta käyttäjille kiinnostavamman.

95. Slovakian esittämä arvostelu, joka koskee lentoasemamaksujen määrittelyä koskevan päätösprosessin mahdollisesta lukkiutumisesta aiheutuvia mahdollisia taloudellisia tappioita, vaikuttaa mielestäni perusteettomalta. Ensinnäkään se, että lentoasemien pitäjien on osallistuttava säännöllisesti neuvottelumenettelyyn lentoaseman käyttäjien kanssa, ei vaaranna lentoaseman pitäjien mahdollisuutta tehdä perusteltuja päätöksiä, vaikka yksimielisyyttä käyttäjien kanssa ei saavutettaisi (direktiivin 6 artiklan 2 kohta). Toiseksi on niin, että vaikka riidanalaisen päätöksen vaikutuksia lykättäisiin muutoksenhaun

21 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 44 kohta.

22 – Vrt. direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappale, jonka mukaan lentoasemien pitäjät voivat kyseisten tietojen ansiosta ”asianmukaisesti arvioida tulevia investointitarpeita”.

käsittelyn ajaksi, riippumattoman valvontaviranomaisen on tehtävä ainakin väliaikainen päätös asiassa viimeistään neljän viikon kuluessa siitä, kun se on saanut asian käsiteltäväkseen (6 artiklan 4 kohta).

96. Näin ollen olen sitä mieltä, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisi, että päälentoasemia mahdollisesti syrjitään muihin lentoasemiin verrattuna, ei eriarvoinen kohtelu aiheuta ensin mainituille konkreettista haittaa viimeksi mainittuihin verrattuna.

D *Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen*

97. Oikeasuhteisuuden arviointi liittyy loogisesti syrjintäkiellon loukkauksen arviointiin. [23] Syrjintäkiellon periaatetta käsiteltäessä esitetyistä huomioista kävi ilmi, että lainsäätäjän direktiivin soveltamisalan määrittämiseksi valitsema kaksijakoinen mittari selittyy pyrkimyksellä välttää sitä, että lentoasemat voisivat käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa suhteessa lentoyhtiöihin. Tarkastelen nyt riidanalaisen säädöksen ja tavoitellun päämäärän välistä yhteyttä oikeasuhteisuuden näkökulmasta.

98. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että tavoiteltu päämäärä on toteutettavissa lainsäätäjän valitsemilla keinoilla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [24] Kun otetaan huomioon harkintavalta, joka yhteisön lainsäätäjällä on lentoasemamaksuja koskevan sääntelyn osalta, ei ole tarpeen selvittää, onko lainsäätäjän antama säädös ainoa tai paras mahdollinen, [25] vaan todeta, onko lainsäätäjän valinta ilmeisen tarpeeton tai sopimaton direktiivillä tavoiteltuun päämäärään nähden. [26]

99. Nyt käsiteltävässä asiassa päälentoasemat on sisällytetty direktiivin soveltamisalaan sen otaksuman perusteella, että strategiset edut, joista kyseinen lentoasemien joukko tavallisesti nauttii, saattavat johtaa väärinkäytöksiin. Kantaja ei ole pystynyt osoittamaan,

23 – Syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen välisestä yhteydestä ks. asia C-525/03, Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomio 23.3.2006 (Kok., s. I-2689, 53 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique et Lorraine ym., tuomion 47 kohta. Vertailu arvioinneista, joita tarvitaan tutkittaessa, onko kyse syrjintäkiellon loukkauksesta ja oikeasuhteisuudesta, ks. julkisasiamies Capotortin ratkaisuehdotus asiassa 114/76, Bela-Mühle Bergmann, tuomio 5.7.1977 (Kok., s. 1211, 6 kohta).

24 – Vrt. asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok., s. I-2405, 54 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia IATA ja ELFAA, tuomion 79 kohta.

25 – Vrt. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Jippes ym., tuomion 83 kohta.

26 – Vrt. alaviitteessä 11 mainittu asia Afton Chemical, tuomion 46 kohta.

että tämän otaksuma olisi ilmeisen virheellinen. [27] Tästä näkökulmasta lainsäätäjä on siis lentoasema-alan tilan kokonaisvaltaisen arvioinnin perusteella pitänyt tarpeellisena perustaa kuhunkin jäsenvaltioon valvontaelimen edistääkseen lentoasemamaksujen avoimempaa sääntelyä unionin lentokuljetusalan tilanteen huomioon ottaen. Tällaisen valvontaelimen perustamista ei minusta sellaisenaan voida pitää mielivaltaisena tai ilmeisen tarpeettomana, etenkään jos otetaan huomioon, että lentoasemamaksuja koskeva sääntely mahdollisesti kehittyy saatavien tulosten mukaisesti. [28]

100. Kun puolestaan tarkastellaan erityisesti sitä vaikutusta, joka direktiivillä asetetuilla velvollisuuksilla on lentoasemiin, on selvitettävä, onko lainsäätäjä ottaessaan käyttöön päälentoaseman kriteerin asettanut tälle lentoasemien joukolle suurempia velvoitteita kuin mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi olisi ollut tarpeellista.

101. Luxemburg ja Slovakia väittävät, että direktiivin soveltaminen niiden päälentoasemiin aiheuttaa velvoitteita, joilla on niihin suhteellisesti suurempi kielteinen vaikutus kuin sellaisiin lentoasemiin, joiden matkustajamäärä on yli 5 miljoonaa.

102. On kuitenkin huomattava, että toimenpiteen toteamiseksi ilmeisen soveltumattomaksi ei ole merkityksellistä pelkästään se, että lainsäätäjän ratkaisu aiheuttaa tietylle joukolle enemmän haittaa kuin toiselle. [29] Tavoiteltujen päämäärien merkittävyydellä saatetaan päinvastoin voida perustella huomattaviakin kielteisiä taloudellisia seurauksia joillekin toimijoille osalta, [30] ja unionin tuomioistuin voi puuttua asiaan ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseiset valinnat vaikuttavat ilmeisen virheellisiltä tai että niistä joillekin taloudellisille toimijoille aiheutuvat haitat ovat suhteettomia verrattuna etuihin, joita niihin toisaalta liittyy. [31] Käytännössä siis päälentoasemaa koskeva kriteeri voitaisiin katsoa virheelliseksi ainoastaan siinä tapauksessa, että osoitettaisiin, että lentoasemille, joiden matkustajamäärä on alle viisi miljoonaa, yleensä koituvat hallinnolliset velvoitteet ylittävät direktiivin soveltamisesta saatavat hyödyt ja että tämä kasvattaa näiden

27 – Vrt. edellä 77 ja 82 kohta.

28 – Vrt. direktiivin 12 artikla.

29 – Ks. asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok., s. 2301, 34 kohta) ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomion 63 kohta.

30 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Arcelor Atlantique e Lorraine ym., tuomion 59 kohta.

31 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 56 kohta.

lentoasemien toimintakustannuksia siinä määrin, että niiden kilpailukyky vaarantuu pysyvästi. [32]

103. Minusta ei vaikuta siltä, että Luxemburg olisi pystynyt näyttämään tällaista toteen. Kuten edellä jo todettiin, [33] valvontaviranomaisen perustamisesta Luxemburgin mukaan aiheutuvat kustannukset johtavat sellaiseen lentoasemamaksujen kasvuun, joka ei kuitenkaan saa lentoyhtiöitä siirtymään sen vuoksi muille, kilpaileville lentoasemille. En sitä paitsi katso, että direktiivillä säädetyllä vähimmäistason yhdenmukaistamisella voi olla merkittävää vaikutusta lentoasemiin, jotka usein ovat jo alkaneet mukautua avoimuutta ja syrjimättömyyttä koskeviin takeisiin, joita Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) neuvosto on jo aiemmin esittänyt. [34] Näin ollen minusta ei vaikuta siltä, että Luxemburgin esittämät teoreettiset kustannukset olisivat suhteettomia siihen etuun nähden, jonka direktiivin täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa tuottaa.

104. Olen siis sitä mieltä, että kunkin jäsenvaltion päälentoaseman sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan ei ylitä sitä, mikä on tarpeen lentoasemien pitäjien lentoyhtiöihin kohdistamien väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Johtopäätöksenäni katson, ettei yhteisön lainsäätäjää voida moittia suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta.

E *Toissijaisuusperiaatteen loukkaaminen*

105. On tunnettua, että toissijaisuusperiaatteen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unioni toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. [35]

106. Kun tarkastellaan tässä asiassa kyseessä olevaa direktiiviä, olen jo tuonut esiin, [36] että sillä vahvistetaan EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla yhteiset periaatteet lentoasemamaksujen

32 – Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 56 kohta. Samanlaista todistustaakkaa unionin tuomioistuin edellytti esim. edellä alaviitteessä 10 mainituissa yhdistetyissä asioissa SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomion 36 kohta.

33 – Ks. edellä 67–69 kohta.

34 – Direktiivissä hyväksytään lentoasemamaksuja koskevat toimintalinjat, jotka Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) neuvosto vuonna 2004 määritteli, ja annetaan niille normatiivista sitovuutta; vrt. direktiivin johdanto-osan yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale.

35 – Vrt. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 177 kohta, ja edellä alaviitteessä 12 mainitut yhdistetyt asiat Alliance for Natural Health ym., tuomion 101 kohta.

36 – Ks. edellä 46 kohta.

perimiselle yhteisön lentoasemilla, jotta estettäisiin lentoasemien pitäjien väärinkäytökset lentoyhtiöitä kohtaan. Yhteisön lainsäätäjän mukaan ”jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitetta –– koska lentoasemamaksujärjestelmiä ei kansallisella tasolla voida toteuttaa tavalla, joka olisi yhdenmukainen koko yhteisössä, vaan tavoite voidaan sen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla”. [37]

107. Luxemburg riitauttaa unionintasoisten puitteiden tarpeellisuuden niiden lentoasemien osalta, joiden liikennemäärä on alle 5 miljoonaa matkustajaa, ja perustelee tätä sillä, että direktiivi sulkee soveltamisalansa ulkopuolelle monia kyseisen kokoisia lentoasemia.

108. Lainsäätäjän sitä harkintavaltaa käyttäen, joka sillä tällä alalla on, valitseman kaksijakoisen mittarin osalta esitettyjen huomioiden perusteella Luxemburgin huomautus ei mielestäni ole relevantti. Ne lentoasemat, joiden matkustajamäärä on alle 5 miljoonaa ja jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, kuten Findel, on nimittäin sisällytetty siihen jäsenvaltioidensa päälentoasemina niiden matkustajamäärästä riippumatta.

109. Jos jäsenvaltioille annettaisiin tehtäväksi säännellä itse lentoasemamaksujaan päälentoasemillaan, joiden liikennemäärät ovat alle 5 miljoonaa matkustajaa vuosittain, tämä aiheuttaisi kansallisten lainsäädäntöjen kehittymisen eri suuntiin. Nämä erot voisivat ajan mittaan aiheuttaa tehottomuutta ja välittömästi nykyhetkessä myös edistää lentoyhtiöitä vahingoittavia lentoasemien väärinkäytöksiä. On myös huomattava, että lentoliikenne on jo luonteeltaan laajasti rajat ylittävää ja soveltuu siksi yleensäkin huonosti säänneltäväksi yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla.

110. Näin ollen direktiivin tavoitetta ei voitu saavuttaa tyydyttävästi kansallisella tasolla toteutetulla toiminnalla.

111. Kaiken kaikkiaan yhteisön lainsäätäjä ei siis mielestäni loukannut toissijaisuusperiaatetta määritellessään direktiivin soveltamisalan 1 artiklan 2 kohdan mukaisella kaksijakoisella mittarilla.

37 – Direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappale.

V Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– määrää, että komissio ja Slovakian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.