UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

9 päivänä syyskuuta 2010 *

Asiassa T-319/05,

Sveitsin valaliitto, edustajinaan asianajajat S. Hirsbrunner, U. Soltész ja P. Melcher,

kantajana

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Benyon, M. Huttunen ja M. Niejahr,

vastaajana,

jota tukevat

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään C.-D. Quassowski ja A. Tiemann, avustajanaan asianajaja T. Masing,

ja

Landkreis Waldshut, edustajanaan asianajaja M. Núñez-Müller,

väliintulijoina,

jossa unionin yleistä tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan lentoliikenteestä tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 soveltamista koskevasta menettelystä (Asia TREN/AMA/11/03 – Zürichin lentoaseman lähestymismenettelyjä koskevat Saksan liittotasavallan toimenpiteet) 5.12.2003 tehty komission päätös 2004/12/EY (EUVL 2004, L 4, s. 13).

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit M. Prek ja V. M. Ciucă (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies C. Kantza,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Lentoliikenteestä tehty Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus

1 Luxemburgissa 21.6.1999 allekirjoitetun, lentoliikennettä koskevan Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimuksen (EYVL 2002, L 114, s. 73; jäljempänä sopimus), joka on hyväksytty yhteisön nimissä seitsemän sopimuksen tekemisestä Sveitsin valaliiton kanssa 4.4.2002 tehdyllä neuvoston ja, tiede- ja teknologiayhteistyötä koskevan sopimuksen osalta, komission päätöksellä 2002/309/EY, Euratom (EYVL L 114, s. 1), 1–3, 17, 18, 20 ja 21 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1 LUKU

Tarkoitus

1 artikla

1. Tässä sopimuksessa vahvistetaan sopimuspuolia koskevat säännöt siviili-ilmailun alalla. Sopimuksen määräykset eivät rajoita Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräysten soveltamista eivätkä etenkään kilpailusääntöjen ja kyseisten

sääntöjen soveltamissäädösten mukaisesti yhteisölle nykyisin kuuluvaa toimivaltaa eivätkä myöskään yhteisölle kaikkien tämän sopimuksen liitteessä lueteltujen asiaankuuluvien yhteisön säädösten perusteella kuuluvaa toimivaltaa.

2. Tätä tarkoitusta varten sovelletaan tässä sopimuksessa vahvistettuja määräyksiä sekä liitteessä luetelluissa asetuksissa ja direktiiveissä annettuja säännöksiä jäljempänä esitetyin edellytyksin. Ne määräykset, jotka ovat sisällöltään yhteneviä EY:n perustamissopimuksen vastaavien määräysten ja perustamissopimuksen nojalla annettujen säädösten kanssa, tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen komission ennen tämän sopimuksen allekirjoittamispäivää antamien, tätä asiaa koskevien tuomioiden ja asetusten mukaisesti. Tämän sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen annettavat tuomiot ja asetukset toimitetaan tiedoksi Sveitsille. Jos yksi sopimuspuoli sitä pyytää, näiden myöhemmin annettavien tuomioiden ja asetusten vaikutukset määritetään sekakomiteassa sopimuksen asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi.

2 artikla

Tämän sopimuksen ja sen liitteen määräyksiä sovelletaan siltä osin kuin ne koskevat lentoliikennettä tai lentoliikenteeseen välittömästi liittyviä kysymyksiä, jotka on mainittu tämän sopimuksen liitteessä.

2 LUKU

Yleiset määräykset

3 artikla

Kaikenlainen kansallisuuteen perustuva syrjintä on kielletty tämän sopimuksen soveltamisalan piirissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sopimukseen sisältyvien erityismääräysten soveltamista.

– –

4 LUKU

Sopimuksen täytäntöönpano

17 artikla

Sopimuspuolet toteuttavat kaikki tarvittavat yleiset ja erityiset toimenpiteet varmistaakseen sopimuksesta aiheutuvien velvoitteiden täyttämisen ja pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa sopimuksen tavoitteiden saavuttamisen.

18 artikla

1. Kumpikin sopimuspuoli vastaa omalla alueellaan sopimuksen ja erityisesti sen liitteessä lueteltujen asetusten ja direktiivien asianmukaisesta täytäntöönpanosta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan ja 2 luvun määräysten soveltamista.

2. Tapauksissa, jotka voivat vaikuttaa 3 luvun nojalla hyväksyttävän lentoliikenteen harjoittamiseen, yhteisön toimielimet käyttävät toimivaltaa, joka niille on myönnetty niissä asetuksissa ja direktiiveissä, joiden soveltaminen on nimenomaisesti vahvistettu liitteessä. Kuitenkin tapauksissa, joissa [Sveitsin valaliitto] on toteuttanut tai aikoo toteuttaa ympäristöön liittyviä toimenpiteitä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 8 artiklan 2 kohdan tai 9 artiklan nojalla, sekakomitea päättää jommankumman sopimuspuolen pyynnöstä, ovatko kyseiset toimenpiteet tämän sopimuksen mukaisia.

– –

20 artikla

Kaikki kysymykset, jotka koskevat yhteisön toimielinten niille tämän sopimuksen nojalla kuuluvan toimivallan mukaisesti tekemien päätösten laillisuutta, kuuluvat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

5 LUKU

Sekakomitea

21 artikla

1. Perustetaan ’yhteisön ja Sveitsin lentoliikennekomitea’ (jäljempänä sekakomitea), joka koostuu sopimuspuolten edustajista ja joka vastaa tämän sopimuksen hallinnoinnista ja moitteettomasta täytäntöönpanosta. Tätä varten se laatii suosituksia ja tekee päätöksiä tässä sopimuksessa määrätyissä tapauksissa. Sopimuspuolet panevat sekakomitean päätökset täytäntöön omien sääntöjensä mukaisesti. Sekakomitea tekee ratkaisunsa yhteisellä sopimuksella.

_ _”

2 Sopimuksen liitteessä määrätään lisäksi muun muassa, että aina, kun liitteessä mainituissa säädöksissä viitataan Euroopan yhteisön jäsenvaltioihin, tai niissä vaaditaan yhteyttä näihin valtioihin, viittausten katsotaan koskevan myös Sveitsin valaliittoa tai yhteyttä Sveitsin valaliittoon koskevaa vaatimusta.

3 Kyseisessä liitteessä viitataan erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23.7.1992 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8).

Asetus N:o 2408/92

4 Asetuksen N:o 2408/92 2, 3, 8 ja 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”2 artikla

Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

f) ’liikenneoikeudella’ liikenteenharjoittajan oikeutta kuljettaa matkustajia, rahtia ja/tai postia kahden yhteisössä sijaitsevan lentoaseman välisessä lentoliikenteessä;

– –

3 artikla

1. Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä.

– –

8 artikla

– –

2. Liikenneoikeuksien käyttämisessä noudatetaan julkaistuja kansallisia, alueellisia ja paikallisia sekä yhteisön sääntöjä, jotka koskevat turvallisuutta, ympäristönsuojelua sekä ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen jakamista.

3. Komissio tutkii jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, miten 1 ja 2 kohtaa on sovellettu, ja päättää kuukauden kuluessa tutkimuspyynnön saamisesta sekä kuultuaan 11 artiklassa tarkoitettua komiteaa, voiko jäsenvaltio edelleen jatkaa toimenpiteen soveltamista. Komissio toimittaa päätöksensä tiedoksi neuvostolle ja jäsenvaltioille.

– –

9 artikla

1. Jos ilmaantuu ruuhkautumiseen tai ympäristöön liittyviä vakavia ongelmia, asiasta vastuussa oleva jäsenvaltio voi tämän artiklan säännösten mukaisesti asettaa liikenneoikeuksien käyttämiselle ehtoja, rajoittaa niiden käyttämistä tai kieltää niiden käyttämisen varsinkin silloin, kun liikenne saadaan hoidetuksi tyydyttävästi muilla liikennemuodoilla.

2. Toimenpiteet, joihin jäsenvaltio ryhtyy 1 kohdan mukaisesti:

– eivät saa sisältää lentoliikenteen harjoittajien kansallisuuteen tai identiteettiin perustuvaa syrjintää,

– ovat voimassa rajoitetun ajan, korkeintaan kolme vuotta, minkä jälkeen voimassaoloaika arvioidaan uudestaan,

– eivät saa aiheettomasti vaikuttaa tämän asetuksen tavoitteisiin,

– eivät saa aiheettomasti vääristää lentoliikenteen harjoittajien välistä kilpailua,

– eivät saa olla sen rajoittavampia kuin ongelmien ratkaisemiseksi on välttämätöntä.

3. Jäsenvaltion pitäessä 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä välttämättöminä sen tulee ilmoittaa muille jäsenvaltioille ja komissiolle toimenpiteistään vähintään kolme kuukautta ennen ryhtymistään niihin ja esitettävä samalla riittävät perustelut. Toimenpiteet voidaan panna täytäntöön, ellei kuukauden kuluessa ilmoituksesta jokin asianomaisista jäsenvaltioista vastusta näitä toimenpiteitä tai ellei komissio 4 kohdan mukaisesti ryhdy tarkastelemaan niitä perusteellisemmin.

4. Komissio tarkastelee 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä jonkin jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Jos komissio päättää tarkastella näitä toimenpiteitä kuukauden kuluessa siitä, kun sille on ilmoitettu niistä 3 kohdan mukaisesti, se esittää samalla, ottaen huomioon etenkin korjaamattomien haittavaikutusten mahdollisuuden, voidaanko toimenpiteitä soveltaa niiden tarkastelun aikana kokonaisuudessaan tai osittain. Kuultuaan 11 artiklassa tarkoitettua komiteaa komissio ratkaisee kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut kaikki tarvitsemansa tiedot, ovatko kyseiset toimenpiteet aiheellisia ja tämän asetuksen mukaisia ja muutoinkin joka suhteessa sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Komissio toimittaa päätöksensä tiedoksi neuvostolle ja jäsenvaltioille. Ennen päätöksen antamista komissio voi päättää väliaikaisista toimenpiteistä, kuten toimenpiteiden täydellisestä tai osittaisesta keskeyttämisestä, ottaen erityisesti huomioon korjaamattomien haittavaikutusten mahdollisuuden.

_ _”

Direktiivi 2002/30/EY

5 Meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta 26.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/30/EY (EYVL L 85, s. 40) johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteiset säännöt ja menettelyt, joiden mukaisesti yhteisön lentoasemilla asetetaan toimintarajoituksia osana melunhallintaa koskevaa tasapainoista lähestymistapaa, turvaavat osaltaan sisämarkkinoiden asettamien vaatimusten toteutumisen, koska lentoasemille, joilla on samankaltaisia meluongelmia, asetetaan samankaltaisia toimintarajoituksia. Näihin sääntöihin kuuluvat lentoaseman meluvaikutusten arviointi,

näiden vaikutusten lieventämiseen käytettävien vaihtoehtoisten toimenpiteiden arviointi sekä sopivien lieventämiskeinojen valinta, jotta voidaan saavuttaa mahdollisimman suuret ympäristöhyödyt mahdollisimman vähäisin kustannuksin.”

6 Direktiivin 2002/30 2 ja 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”*2 artikla*

Määritelmät

Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

g) ’tasapainoisella lähestymistavalla’ lähestymistapaa, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on käytettävissä olevia meluongelman hallintakeinoja alueellaan sijaitsevalla lentoasemalla pohtiessaan harkittava erityisesti, mitä ennakoitavia seurauksia aiheuttaisivat ilma-alusten melun vähentäminen sen lähteellä, maankäytön suunnittelu ja hallinta, melua vähentävät lentomenettelyt sekä toimintarajoitukset.

– –

4 artikla

Lentomelun hallintaa koskevat yleiset säännöt

1. Jäsenvaltioiden on omaksuttava tasapainoinen lähestymistapa käsitellessään alueellaan sijaitsevien lentoasemien meluongelmia. Ne voivat harkita melunhallintatoimenpiteinä myös taloudellisia kannustimia.

_ _”

Asian tausta

7 Zürichin lentoasema sijaitsee Klotenissa (Sveitsi), Zürichin kaupungin koillispuolella ja noin 15 kilometriä kaakkoon Sveitsin ja Saksan välisestä rajasta. Zürichin lentoasemalla on kolme kiitotietä: länsi-itäsuuntainen (10/28), pohjois-eteläsuuntainen (16/34), joka ylittää länsi-itäsuuntaisen kiitotien, ja luode-kaakkosuuntainen (14/32), joka sijaitsee erillään näistä kahdesta muusta kiitotiestä. Suurin osa nousevista koneista lähtee päiväsaikaan länsi-itäsuuntaiselta kiitotieltä länteen päin. Aikaisin aamulla ja myöhään illalla nousuissa käytetään useimmiten pohjois-eteläsuuntaista kiitotietä pohjoiseen päin. Laskeutumisissa käytetään pääasiassa luode-kaakkosuuntaista kiitotietä koillisesta päin. Kun otetaan huomioon Saksan rajan läheisyys, kaikkien Zürichiin pohjoisesta tai luoteesta laskeutuvien koneiden on käytettävä Saksan ilmatilaa laskeutumisen aikana.

8 Saksan ilmatilan käyttöä Zürichin lentoasemaa lähestyttäessä tai sieltä lentoon lähdettäessä on säännelty Sveitsin ja Saksan 17.9.1984 tekemällä kahdenväliselllä sopimuksella, jonka Saksa irtisanoi 22.3.2000 täytäntöönpano-ongelmien vuoksi 31.5.2001 alkaen. Saksan liittotasavalta ja Sveitsin valaliitto allekirjoittivat 18.10.2001 uuden sopimuksen, jota ei kuitenkaan ole ratifioitu. Sveitsin parlamentin alahuone eli kansallisneuvosto (Nationalrat) äänesti ratifiointia vastaan 19.6.2002, ja ylähuone (Ständerat) palautti tekstin liikennevaliokunnan käsittelyyn 12.12.2002. Saksan liittotasavallassa liittopäivät (Bundestag) hyväksyi sopimuksen 17.5.2002, mutta liittoneuvosto (Bundesrat) vastusti sitä 12.7.2002. Kahdenvälistä sopimusta ei ollut ratifioitu 5.12.2003 mennessä.

9 Saksan liittotasavallan ilmailuviranomainen julkaisi 15.1.2003 mittariohjattuja laskeutumisia ja lentoonlähtöjä Zürichin lentoasemalla koskevista menettelyistä annetun Saksan liittotasavallan ilmaliikennettä koskevan asetuksen 213. täytäntöönpanoasetuksen (jäljempänä 213. täytäntöönpanoasetus). Siinä säädetään useita rajoituksia lähestymisille Zürichin lentoasemalle 18.1.2003 alkaen.

10 Saksan liittotasavallan ilmailuviranomaiset julkaisivat 4.4.2003 ensimmäisen asetuksen 213. täytäntöönpanoasetuksen muuttamisesta. Muutos tuli voimaan 17.4.2003.

11 Saksan toimenpiteiden tarkoituksena on estää normaalin sään vallitessa alhaisella lentokorkeudella tehtävät Saksan alueen ylilennot Sveitsin rajan läheisyydessä arkipäivisin kello 21–07 sekä viikonloppuisin ja pyhäpäivisin kello 20–09 ja alentaa näin melutasoa, jolle paikallinen väestö altistuu. Säännösten seurauksena näinä aikoina ei voida enää käyttää niitä kahta pohjoista lähestymisreittiä, joita aikaisemmin käytettiin pääasiallisina lähestymisreitteinä laskeutumisissa Zürichin lentoasemalle.

12 Kyseinen 213. täytäntöönpanoasetus sisältää lisäksi kaksi muuta toimenpidettä, joiden tarkoituksena on vähentää meluhaittoja Saksan ja Sveitsin välisen rajan tuntumassa.

13 Ensinnäkin 213. täytäntöönpanoasetuksen 2 §:n 6 momentin toisessa kohdassa vahvistetaan tietyt vähimmäislentokorkeudet lähestyttäessä lentoasemaa idästä päin edellä mainittuina vuorokaudenaikoina.

14 Lisäksi 213. täytäntöönpanoasetuksen 3 §:ssä säädetään, että lähdettäessä lentoon pohjoisen suuntaan on Saksan liittotasavallan alueelle siirryttäessä noudatettava eri vähimmäislentokorkeuksia lähtöajankohdan mukaan. Edellä mainittuina ajankohtina lentoon lähtevän koneen on ensin muutettava lentosuuntaa ennen Saksan liittotasavallan rajaa, jotta se siirtyy sen alueelle vasta saavutettuaan säädetyn vähimmäislentokorkeuden.

15 Sveitsin valaliitto pyysi 10.6.2003 tekemällään kantelulla Euroopan komissiota tekemään päätöksen, jonka mukaan

– Saksan liittotasavalta ei voi jatkaa 213. täytäntöönpanoasetuksen soveltamista, sellaisena kuin se on muutettuna ensimmäisen kerran 4.4.2003 annetulla asetuksella

– Saksan liittotasavallan on keskeytettävä 213. täytäntöönpanoasetuksen soveltaminen, kunnes komissio tekee edellä pyydetyn päätöksen.

16 Saksan ja Sveitsin viranomaiset tekivät 26.6.2003 sopimuksen (jäljempänä 26.6.2003 tehty sopimus) erinäisistä 213. täytäntöönpanoasetuksen soveltamista koskevista seikoista.

17 Saksan liittotasavalta suostui 26.6.2003 tehdyn sopimuksen mukaisesti lykkäämään 213. täytäntöönpanoasetuksen muuttamisesta annetun ensimmäisen asetuksen säännösten – joiden piti tulla voimaan 10.7.2003 – soveltamista 30.10.2003 saakka. Se ilmoitti voivansa tehdä 26.6.2003 tehtyyn sopimukseen muutoksia tarkasteltuaan uudelleen sääoloja, joiden perusteella sallitaan laskeutuminen kiitoteille 14 ja 16. Se sitoutui myös poistamaan EKRIT- ja SAFFA-odotusalueita koskevat menettelyt. Sveitsin valaliitto sitoutui ottamaan käyttöön vastaavat odotusmenettelyt helmikuuhun 2005 mennessä.

18 Komissio pyysi 20.6.2003 Saksan viranomaisia esittämään huomautuksensa Sveitsin kantelusta. Samana päivänä päivätyllä kirjeellä komissio pyysi Sveitsin viranomaisilta lisätietoja. Saksan liittotasavalta ilmoitti 30.6.2003 päivätyllä kirjeellä komissiolle 26.6.2003 tehdystä sopimuksesta. Saksan liittotasavalta totesi tässä kirjeessä, että se piti 26.6.2003 tehdyn sopimuksen perusteella Sveitsin kantelua rauenneena ja oletti komission päättävän menettelyn. Sveitsin viranomaiset ilmoittivat vastaavasti 27.6.2003 komissiolle 26.6.2003 tehdystä sopimuksesta ja totesivat, ettei sopimus vaikuta kanteluun.

19 Sveitsin valaliitto ilmoitti 4.7.2003 päivätyllä kirjeellä, että se kokosi parhaillaan komission pyytämiä lisätietoja ja arvioi 26.6.2003 tehdyn sopimuksen vaikutuksia väliaikaisiin toimenpiteisiin, joita se oli kantelussaan pyytänyt. Komissio pyysi 14.7.2003 Sveitsin viranomaisia täsmentämään, voitaisiinko kanteluun tehdä muutoksia, koska Sveitsin väliaikaisia toimenpiteitä koskevan pyynnön perustana olevien toimenpiteiden soveltamista oli lykätty 30.10.2003 saakka. Sveitsin viranomaiset toimittivat

24.7.2003 lisätietoja vastauksena komission 20.6.2003 päivättyyn pyyntöön. Ne ilmoittivat myös haluavansa pitää väliaikaisia toimenpiteitä koskevan pyyntönsä voimassa. Komissio pyysi 12.8.2003 päivätyllä kirjeellä uusia lisätietoja, jotka toimitettiin sille 17.9.2003 päivätyllä kirjeellä.

20 Komissio ilmoitti 16.7.2003 päivätyllä kirjeellä Saksan viranomaisille Sveitsin valaliiton halusta pysyttää kantelu ja uudisti pyyntönsä saada huomautukset Sveitsin väitteistä. Saksan viranomaiset toimittivat huomautukset 28.8.2003 päivätyllä kirjeellä. Ne toimittivat lisäksi 6.10.2003 huomautuksensa Sveitsin viranomaisten 17.9.2003 päivätystä kirjeestä sekä 213. täytäntöönpanoasetuksen toisen muutoksen.

21 Väitetiedoksianto toimitettiin Sveitsin ja Saksan viranomaisille 14.10.2003, jotta ne esittäisivät huomautuksensa. Saksan liittotasavalta toimitti huomautuksensa 20.10.2003 ja pysytti asetuksen N:o 2408/92 soveltamista koskevan varaumansa. Sveitsin valaliitto toimitti 21.10.2003 huomautuksensa väitetiedoksiantoon ja Saksan viranomaisten 28.8.2003 päivättyyn kirjeeseen.

22 Komissio toimitti 27.10.2003 päivätyllä kirjeellä päätösluonnoksen, josta Sveitsin valaliitto saattoi esittää huomautuksensa markkinoille pääsyä käsittelevän neuvoaantavan komitean (lentoliikenne) 4.11.2003 pidetyssä kokouksessa.

Riidanalainen päätös

23 Komissio teki 5.12.2003 päätöksen 2004/12/EY lentoliikenteestä tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 soveltamista koskevasta menettelystä (Asia TREN/AMA/11/03 – Zürichin lentoaseman lähestymismenettelyjä koskevat Saksan liittotasavallan toimenpiteet) (EUVL 2004, L 4, s. 13; jäljempänä riidanalainen päätös), jonka päätösosa on seuraavanlainen:

”*1 artikla*

Saksan liittotasavalta voi edelleen soveltaa – – 213. täytäntöönpanoasetusta, sellaisena kuin se on muutettuna ensimmäisen kerran 4 päivänä huhtikuuta 2003 annetulla asetuksella.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.”

24 Riidanalaisen päätöksen perusteluosassa komissio toteaa aluksi, että sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan säännösten mukaan komissio käyttää toimivaltaa, joka sille on myönnetty asetuksen N:o 2408/92 8 ja 9 artiklalla. Kun otetaan huomioon sopimuksen soveltamisala, toimivalta rajoittuu kuitenkin Sveitsin valaliiton ja yhteisön välisten liikenneoikeuksien käyttämiseen, joten toimivalta ei koske yhteisön tai Sveitsin sisäisiä lentoja tai Sveitsin ja kolmansien maiden taikka yhteisön ja kolmansien maiden välisiä lentoja.

25 Tämän jälkeen komissio toteaa soveltaneensa jo useasti 8 artiklaa yhteisön sisäisissä tilanteissa ja tarkastelleensa näiden tilanteiden yhteensopivuutta yhtäältä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yleisten periaatteiden eli syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa ja toisaalta muiden yhteisön säännösten kanssa. Se katsoo, että jotta toimenpiteet, jotka ovat palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia, olisivat asetuksen N:o 2408/92 säännösten mukaan sallittuja, niiden on oltava perusteltuja ja erityisesti oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

26 Komissio toteaa, että koska se ei ole saanut selvennystä kantelun oikeusperustasta, se tarkastelee Saksan toimenpiteitä erityisesti asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2–4 kohdan ja 9 artiklan perusteella. Se tähdentää, että 213. täytäntöönpanoasetus on julkaistu kansallinen toimintasääntö, joka liittyy turvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun ja kuuluu näin ollen asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Komissio lisää, että asetuksen 8 artiklan 2–4 kohdan soveltamista on tarkasteltava sopimuksen ja asetuksen N:o 2408/92 puitteissa ja näiden tarkoituksen perusteella. Näin ollen komissiolle asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti annettu toimivalta rajoittuu toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat lentoliikenteen harjoittajan toimintaan, eli sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan sanamuotoa käyttäen ”tapauksiin, jotka voivat vaikuttaa – – lentoliikenteen harjoittamiseen”.

27 Komissio toteaa edelleen, että asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi panna täytäntöön saman artiklan 1 kohdan mukaisia toimia ainoastaan, jos mikään muu kyseessä oleva jäsenvaltio tai komissio ei ole vastustanut toimia kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut ensin mainitulta jäsenvaltiolta tiedon toimista. Tiedoksianto on tehtävä viimeistään kolme kuukautta ennen ehdotetun toimen voimaantuloa. Koska Saksan viranomaiset eivät tehneet tiedoksiantoa lainkaan, komissio toteaa, ettei se voi soveltaa 9 artiklaa Saksan sääntöjä koskevaan

tutkimukseen. Komissio toteaa näin ollen tutkivansa Saksan toimenpiteet asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

28 Komissio vahvistaa, että syrjintäkiellon periaatetta on selkeästi sovellettava tässä asiassa sopimuksen 3 artiklan mukaisesti.

29 Tässä yhteydessä komissio toteaa, että pää- ja sivulentoasemaverkkojen käytöstä on tullut lentoliikenteen harjoittajien omaksuma yleinen käytäntö. Päälentoasemajärjestelmä antaa lentoliikenteen harjoittajille mahdollisuuden kattaa laajasti lentoliikennemarkkinat, koska ne voivat liikennöidä keskuslentoasemalta käsin minkä tahansa kahden lentoaseman väliä tarvitsematta tehdä suoran liikenteen edellyttämiä investointeja. Lentoliikenteen harjoittajilla, jotka käyttävät tiettyä lentoasemaa keskuslentoasemanaan, on yleensä erittäin suuri osuus tämän lentoaseman liikenteestä. Näin ollen mahdollisilla rajoituksilla on komission mukaan automaattisesti suurempi vaikutus määräävässä asemassa olevaan lentoliikenteen harjoittajaan kuin sen kilpailijoihin. Tämä ero ei sellaisenaan näytä täyttävän syrjinnän edellytyksiä.

30 Komissio tekee saman päätelmän välillisestä syrjinnästä. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan yhteisön ja Sveitsin väliset lennot, ja jotta kyse olisi välillisestä syrjinnästä, Saksan toimenpiteiden olisi vaikutettava näistä pääasiassa sveitsiläisten lentoliikenteen harjoittajien lentoihin. Saksan toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluvina ajanjaksoina toteutettavien lentojen kohdalla asia ei selvästikään ole näin, koska sveitsiläisille ja yhteisön lentoliikenteen harjoittajille aiheutuvat vaikutukset ovat täysin suhteessa niiden osuuteen sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista lennoista; vaikutukset ovat samat kaikkien yhteisön ja Sveitsin välisten lentojen kohdalla lentoliikenteen harjoittajan kansallisuudesta riippumatta. Näin ollen Saksan toimenpiteitä ei voida pitää syrjivinä.

31 Vaikka Zürichin lentoasemaa mahdollisesti syrjittäisiin verrattuna Saksan lentoasemiin tai vaikka kyseisillä Sveitsin alueilla asuvaa väestöä syrjittäisiin kyseisillä Saksan alueilla asuvaan väestöön nähden, tällainen syrjintä ei komission mukaan kuulu sen analyysin soveltamisalaan, joka komission on tässä yhteydessä tehtävä.

32 Komissio toteaa lisäksi, että suhteellisuusperiaatetta ei nimenomaisesti mainita sopimuksessa toisin kuin syrjimättömyyden periaatetta. Komission mukaan sopimuksessa määrätään yksinkertaisesti liikenneoikeuksien vaihdosta, eikä EY 49 ja EY 51 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta sovelleta yhteisön ja Sveitsin välisen sopimuksen osalta. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että suhteellisuusperiaatetta on aikaisemmissa tapauksissa sovellettu ja että sopimuksen määräykset ovat tulkinnanvaraisia, komissio tarkastelee toissijaisesti suhteellisuusperiaatetta sen toteamiseksi, olisiko Saksan toimenpiteillä loukattu sitä, jos sitä sovellettaisiin.

33 Komissio aloittaa tätä koskevan tarkastelunsa toteamalla, ettei suhteellisuusperiaate ole kriteeri, jota sen on käytettävä yhteisön ja Sveitsin välistä sopimusta koskevassa asiassa, ja että koska asiassa C-361/98, Italia vastaan komissio, 18.1.2001 annettua tuomiota (Kok., s. I-385; jäljempänä Malpensa-tuomio) ei ole annettu tiedoksi 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle yhteisön ja Sveitsin lentoliikennekomitealle (jäljempänä sekakomitea) eikä käsitelty siinä, sitä ei voida käyttää sopimuksen tulkinnan ohjeena.

34 Komission mielestä Saksan toimenpiteet eivät ole suhteettomia. Saksan liittotasavallan ja Sveitsin valaliiton välillä käydyt pitkät neuvottelut todistavat, että toimenpiteet ovat todellakin tarpeellisia, vaikka Sveitsi katsookin, että Saksan nykyinen melutaso ei ylitä voimassa olevia melupäästörajoja. Jäsenvaltiot voivat vapaasti toteuttaa toimenpiteitä melutasojen alentamiseksi näiden raja-arvojen alapuolelle paikallisten olosuhteiden mukaan. Komissio toteaakin, että Saksan alue, jonka ylitse Zürichin

lentoasemaa lähestyvät koneet lentävät, on merkittävä matkailukohde ja sellaisena erityisen haavoittuvainen melulle.

35 Komissio lisää, että Saksan liittotasavallalla ei ole toimivaltaa Zürichin lentoasemaa koskevissa asioissa, koska lentoasema sijaitsee Sveitsin alueella. Vain Sveitsi voi päättää tällaisista toimenpiteistä, mukaan luettuna tarvittavien laitteiden asentaminen. Komissio toteaakin, että yksi Saksan liittotasavallan ja Sveitsin valaliiton välisten neuvottelujen tavoite on ollut varmistaa se, että Sveitsi toteuttaa toimivaltaansa kuuluvat tarvittavat toimenpiteet, mitä se ei ole tehnyt 20:n viime vuoden aikana.

36 Komissio kiistää Sveitsin valaliiton väitteen, jonka mukaan Zürichin lentokentän kapasiteetti on selvästi pienentynyt siihen nähden, mikä oli liikenteen enimmäismäärä ennen Saksan toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Kuitenkin myös ilman Saksan toimenpiteitä kello 21–7 välille ajoittuvissa lennoissa käytettävän järjestelmän keskimääräinen kapasiteetti oli keskimäärin vain 25 laskua ja nousua. Komissio arvioi, että jos vaikutusta on lainkaan, se rajoittuu kolmeen tuntiin viikonloppuina ja pyhäpäivinä.

37 Komissio vahvistaa, että Saksan liittotasavallalla ei ollut käytettävissään muita, lievempiä keinoja halutun meluvähennyksen saavuttamiseksi.

38 Käytettävissään olevien tietojen pohjalta komissio tulee siihen tulokseen, että vaikka suhteellisuusperiaatetta sovellettaisiin tässä yhteydessä – mikä komission mukaan ei ole tilanne – tutkittavilla Saksan toimenpiteillä ei loukata tätä periaatetta.

39 Siitä, ovatko kyseiset toimenpiteet sopimuksen muiden säännösten mukaisia, komissio toteaa, ettei sillä ole toimivaltaa tarkastella mahdollisia sopimusrikkomuksia sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetettujen rajojen ulkopuolella.

40 Komissio lisää, että Sveitsin valaliiton väite, jonka mukaan 213. täytäntöönpanoasetus on sopimuksen 17 artiklan vastainen, on tehoton, koska Saksan liittotasavalta ei ole sopimuspuoli eikä määräystä siten sovelleta siihen.

41 Komissio katsoo lisäksi, ettei myöskään direktiiviä 2002/30 koskeva väite ole merkityksellinen. Koska yhteisö on antanut kyseisen direktiivin sopimuksen tekemisen jälkeen, sekakomitean olisi pitänyt tehdä sitä koskeva päätös lentoliikenteestä tehdyn sopimuksen 23 artiklan mukaisesti, jotta sitä voitaisiin soveltaa sopimukseen liittyvissä kysymyksissä; tätä ei ole vielä tehty, vaikka Sveitsin valaliitto niin väittää 21.10.2003 päivätyssä kirjeessään. Komissio kuitenkin korostaa, että vaikka direktiivi olisi sisällytetty sopimukseen, direktiivin 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot omaksuvat tasapainoisen lähestymistavan käsitellessään oman alueensa lentoasemien meluongelmia.

Oikeudenkäyntimenettely ja osapuolten vaatimukset

42 Sveitsin valaliitto nosti nyt käsiteltävän kanteen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 13.2.2004 toimittamallaan kannekirjelmällä, joka kirjattiin asianumerolla C-70/04.

43 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 21.7.2004 antamallaan määräyksellä Saksan liittotasavallan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

44 Yhteisöjen tuomioistuin siirsi asian C-70/04, Sveitsin valaliitto vastaan komissio, 14.7.2005 antamallaan määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi määräyksessä yhtäältä (21 kohta), että jos Sveitsin valaliitto on rinnastettava jäsenvaltioihin, jäsenvaltioiden komission päätöksestä nostamat kanteet kuuluvat vastedes ensimmäisenä oikeusasteena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaan, jos ne ovat EY 230 artiklassa tarkoitettuja kanteita, joiden ratkaisemista ei ole annettu EY 225 artiklassa tarkoitetulla tavalla jonkin lainkäyttölautakunnan tehtäväksi ja jotka eivät kuulu myöskään yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan sen perussäännön, sellaisena kuin se on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 51 ja 54 artiklan muuttamisesta 26.4.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/407/EY, Euratom (EUVL L 132, s. 5 ja oikaisu EUVL L 194, s. 3) mukaisena, 51 artiklan nojalla.

45 Toisaalta kyseisessä määräyksessä (22 kohta) todettiin, että jos Sveitsin valaliittoa ei erityisesti lentoliikennesopimuksen puitteissa ole rinnastettava jäsenvaltioon vaan EY 230 artiklan neljännen kohdan tarkoittamaan oikeushenkilöön, myös tällöin kanne kuuluu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksen kyseisessä määräyksessä säädetyin edellytyksin, ja se olisi siis siirrettävä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi perussäännön 54 artiklan toisen kohdan nojalla.

46 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin päätti, että kanne oli joka tapauksessa siirrettävä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi joko päätöksen 2004/407 nojalla tai perussäännön 54 artiklan toisen kohdan nojalla.

47 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 7.7.2006 antamalla määräyksellä Landkreis Waldshut hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Landkreis Waldshut on lähellä Sveitsin rajaa sijaitseva Saksan alue, jonka ylitse Zürichin lentoasemaa lähestyvät lentokoneet lentävät ja jota pyritään suojaamaan meluhaitoilta riidanalaisen päätöksen kohteena olevilla Saksan toimenpiteillä.

48 Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari siirrettiin viidenteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi asia näin ollen saatettiin.

49 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 9.9.2009 pidetyssä istunnossa.

50 Sveitsin valaliitto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– toteaa, että riidanalainen päätös on mitätön

– velvoittaa komission ja Landkreis Waldshutin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

51 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Sveitsin valaliiton korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

52 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

53 Landkreis Waldshut vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Sveitsin valaliiton korvaamaan oikeudenkäyntikulut, myös muut kuin itse oikeudenkäyntiin liittyvät kulut.

Oikeudellinen arviointi

54 Aluksi on huomattava, että Landkreis Waldshut pyysi väliintulokirjelmässään unionin yleistä tuomioistuinta tutkimaan viran puolesta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja toteamaan, ettei sitä voida ottaa tutkittavaksi, erityisesti koska Sveitsin valaliitto ei ole rinnastettavissa yhteisön jäsenvaltioihin eikä riidanalainen päätös koske sitä suoraan tai erikseen.

55 Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa kantaa kanteen tutkittavaksi ottamiseen, sillä se on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana (ks. vastaavasti asia C-23/00 P, neuvosto v. Boehringer, tuomio 26.2.2002, Kok., s. I-1872, 52 kohta ja asia C-233/02, Ranska v. komissio, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2759, 26 kohta).

56 Tästä on todettava, että Sveitsin valaliitto on esittänyt kanteensa tueksi kolme perustetta. Ensimmäinen koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista. Toinen koskee asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan rikkomista. Kolmas peruste koskee yhtäältä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen sekä lentoliikennepalvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen loukkaamista ja toisaalta sopimuksen 17 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön velvoitteen rikkomista.

Sveitsin valaliiton puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva ensimmäinen kanneperuste

Osapuolten lausumat

57 Sveitsin valaliitto väittää, että komissio loukkasi sen oikeutta tulla kuulluksi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, koska se antoi sille vain viisi arkipäivää aikaa esittää huomautuksensa Saksan liittotasavallalle osoitetusta väitetiedoksiannosta. Sveitsin valaliitto ei kyennyt näin lyhyessä ajassa tutkimaan perusteellisesti komission väitteitä ja puolustamaan tehokkaasti omaa näkemystään. Sveitsin valaliitto väittää myös vedonneensa väitetiedoksiantoa koskevissa huomautuksissaan puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen. Se toteaa, että näin lyhyen ajan antaminen väitetiedoksiantoa koskevien huomautusten esittämiselle on käsittämätöntä erityisesti siksi, että komissio ei selvästikään pitänyt asiaa erityisen kiireellisenä.

58 Komissio ja väliintulijat kiistävät Sveitsin valaliiton väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 On syytä muistuttaa, että Sveitsin valaliitto on laatinut väitetiedoksiantoon ja myöhemmin riidanalaiseen päätökseen johtaneen kantelun eikä kyseistä päätöstä ole osoitettu sille vaan Saksan liittotasavallalle.

60 Vaikka oletettaisiin, että Sveitsin valaliitto voisi vedota oikeuteen tulla kuulluksi kyseisestä väitetiedoksiannosta vain, koska se on laatinut kyseisen kantelun, on kuitenkin todettava, että nyt käsiteltävä asian olosuhteissa tätä oikeutta ei ole loukattu.

61 On totta, että komission Sveitsin valaliitolle vahvistama viiden arkipäivän määräaika väitetiedoksiantoa koskevien huomautusten esittämiselle vaikuttaa verrattain lyhyeltä.

62 Tästä huolimatta Sveitsin valaliitto kykeni toimittamaan ennen määräajan umpeutumista väitetiedoksiantoa koskevia kirjallisia huomautuksia sisältävän 11-sivuisen kirjelmän sekä toisen, 13-sivuisen kirjelmän, joka sisältää sen huomautuksia edellä 20 kohdassa mainitusta, 28.8.2003 päivätystä Saksan viranomaisten kirjeestä.

63 Sveitsin valaliitto kylläkin huomauttaa väitetiedoksiantoa koskevan kirjelmänsä johdannossa, että komissio on loukannut sen puolustautumisoikeuksia asettamalla sille liian lyhyen määräajan. Se lisää kykenevänsä tarkastelemaan vain osaa väitetiedoksiannon herättämistä kysymyksistä ja käsittelevänsä siksi vain aiheita, jotka ovat sille erityisen tärkeitä.

64 Sveitsin valaliitto tyytyy kanteessaan kuitenkin vetoamaan vain yleisesti puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen nimeämättä ainoatakaan kysymystä, jota se ei ole käsitellyt väitetiedoksiantoa koskevassa kirjelmässään sen esittämiselle asetetun liian lyhyen määräajan vuoksi.

65 Lisäksi on syytä todeta, että Sveitsin valaliitolla oli tilaisuus esittää näkemyksensä väitetiedoksiannosta markkinoille pääsyä käsittelevän neuvoa-antavan komitean (lentoliikenne) 4.11.2003 pidetyssä kokouksessa.

66 Asiakirjoista ei myöskään ilmene, että Sveitsin valaliitto olisi pyytänyt komissiota pidentämään kyseistä määräaikaa, eikä se näin väitäkään.

67 Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä.

Asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan rikkomista koskeva toinen kanneperuste

Osapuolten lausumat

68 Sveitsin valaliitto väittää komission katsoneen riidanalaisessa päätöksessä, että Saksan riidanalaisia toimenpiteitä olisi tarkasteltava vain siltä osin, ovatko ne asetuksen

N:o 2408/92 8 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaiset. Komissio jätti sen mukaan näin ollen soveltamatta saman asetuksen 9 artiklan 3 kohtaa sillä perusteella, että Saksan viranomaiset eivät olleet ilmoittaneet komissiolle kyseisten toimenpiteiden toteuttamisesta.

69 Koska komissio katsoo asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan soveltamisen edellyttävän, että valtio ilmoittaa toteuttamistaan toimenpiteistä, se sallii Sveitsin valaliiton mukaan tämän valtion itse valita toimintansa arvioinnissa käytettävät perusteet. Riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että – toisin kuin 32 perustelukappaleessa todetaan – nyt käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavalta oli ilmoittanut komissiolle 213. täytäntöönpanoasetuksen toisesta muutosasetuksesta.

70 Sveitsin valaliitto katsoo, että asetuksen N:o 2408/92 9 artikla on lex specialis -säännös suhteessa saman asetuksen 8 artiklaan. Sen mukaan riidanalaisiin Saksan toimenpiteisiin on sovellettava edellä mainittua 9 artiklaa, koska niillä rajoitetaan tarkoituksellisesti mahdollisuutta lähestyä Zürichin lentoasemaa Saksan ilmatilassa ja ne ovat siten käytännössä rinnastettavissa liikenneoikeuksien rajoittamiseen.

71 Asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset tällaisten toimenpiteiden hyväksymiselle eivät sen mukaan täyty, eikä Saksan liittotasavalta myöskään ollut ilmoittanut hyväksymistään toimenpiteistä kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Lisäksi Saksan liittotasavalta väittää, että kyseiset toimenpiteet haittaavat suhteettomasti sveitsiläistä Swiss-lentoyhtiötä ja merkitsevät näin ollen sen syrjintää. Koska riidanalaisessa päätöksessä määrätään, että Saksan liittotasavalta voi jatkaa kyseisten toimenpiteiden soveltamista, sen antamisella on Sveitsin valaliiton mukaan näin ollen rikottu asetuksen N:o 2408/92 9 artiklaa.

72 Sveitsin valaliitto lisää vastauskirjelmässään, ettei komissio puolusta riidanalaisen päätöksen näkemystä, jonka mukaan asetuksen N:o 2408/92 9 artiklaa ei sovelleta riidanalaisiin Saksan toimenpiteisiin sillä perusteella, että Saksa ei ollut ilmoittanut niistä, vaan esittää sen sijaan toisen näkemyksen, jonka mukaan kyseistä säännöstä sovelletaan vain rajoituksiin, joiden tarkoituksena on ratkaista muuhunkin kuin markkinoille pääsyn edellytyksiin liittyviä vakavia ongelmia. Sveitsin valaliiton mukaan tämä on uusi perustelu, joka ei sisälly riidanalaiseen päätökseen. Riidanalaisen toimen perusteluiden korvaamista asian käsittelyn kuluessa ei kuitenkaan sen mukaan voida hyväksyä. Perusteluiden korvaaminen osoittaa Sveitsin valaliiton mukaan lisäksi, että riidanalaisessa päätöksessä esitetyt perustelut eivät riitä oikeuttamaan asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan soveltamatta jättämistä riidanalaisiin Saksan toimenpiteisiin.

73 Komissio ja väliintulijat kiistävät Sveitsin valaliiton väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

74 On syytä muistaa, että asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2 kohdan mukaan saman asetuksen 2 artiklan f alakohdan mukaisten liikenneoikeuksien käyttämisessä noudatetaan kansallisia sääntöjä, jotka koskevat turvallisuutta, ympäristönsuojelua sekä ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen jakamista. Asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kun kyseessä on jäsenvaltion soveltama erityinen toimenpide, komissio tutkii jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan muun muassa, miten saman artiklan 2 kohtaa on sovellettu, ja päättää, voiko jäsenvaltio edelleen jatkaa toimenpiteen soveltamista.

75 Asetuksen N:o 2408/92 9 artikla koskee tiettyyn ryhmään kuuluvia, edellä tarkoitettujen liikenneoikeuksien käyttöön sovellettavia toimintasääntöjä eli sääntöjä, jotka artiklan 1 kohdan mukaisesti asettavat liikenneoikeuksien käyttämiselle ehtoja, rajoittavat sitä tai kieltävät sen. Tästä asetuksen N:o 2408/92 9 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden määritelmästä seuraa, että kyse on ennen kaikkea liikenneoikeuksien käyttämiskielloista, jotka tosin voivat olla ehdollisia tai osittaisia.

76 Kuten Sveitsin valaliitto perustellusti väittää, asetuksen N:o 2408/92 9 artikla on lex specialis -säännös suhteessa saman asetuksen 8 artiklaan, koska 9 artikla koskee vain osaa 8 artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä ja siinä asetetaan toimenpiteiden soveltamiselle lisäehtoja, joita ei mainita 8 artiklassa.

77 Jäsenvaltio voikin soveltaa asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä vain, jos saman artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt ehdot täyttyvät ja jos kyseinen jäsenvaltio lisäksi noudattaa saman artiklan 3 kohdassa säädettyä velvoitetta, jonka mukaan sen on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle toimenpiteiden soveltamisen tarpeesta vähintään kolme kuukautta ennen ryhtymistään niihin.

78 Asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 4 kohtaa sovelletaan vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltio, joka aikoo soveltaa kyseisen kaltaisia toimenpiteitä, on tehnyt tällaisen ilmoituksen muille jäsenvaltioille ja komissiolle. Kyseisessä kohdassa säädetään, että komissio tutkii jonkin jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, ovatko kyseiset toimenpiteet asetuksen N:o 2408/92 ja yleisemmin unionin oikeuden mukaiset.

79 Jos tällaista ilmoitusta ei ole tehty, jäsenvaltio ei sitä vastoin voi soveltaa kyseisiä toimenpiteitä, vaikka niiden hyväksymisen ehdot – joista säädetään 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa – täyttyisivät.

80 Jos kyseinen jäsenvaltio kuitenkin soveltaa tällaisia toimenpiteitä, komissiolla ei ole oikeutta tarkastella niitä asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti, koska sen soveltamisedellytykset eivät täyty, mutta se voi sen sijaan tarkastella niitä 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tässä yhteydessä sovelletaan nimittäin myös jälkimmäistä artiklaa, koska – kuten edellä 76 kohdassa todetaan – asetuksen N:o 2408/92 9 artikla koskee tiettyyn ryhmään kuuluvia saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä.

81 Lisäksi on todettava, että jos jäsenvaltio soveltaa asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä noudattamatta saman artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä, näiden toimenpiteiden tarkastelu asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti voi johtaa vain sen toteamiseen, että kyseinen jäsenvaltio ei voi jatkaa niiden soveltamista (ks. edellä 80 kohta).

82 Ensiksi on todettava, että riidanalaisen päätöksen kohteena olevista toimenpiteistä ei ilmoitettu komissiolle. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklasta käy lisäksi ilmi, että Saksan liittotasavalta voi jatkaa 213. täytäntöönpanoasetuksen soveltamista, sellaisena kuin se on muutettuna ensimmäisen kerran 4.4.2003 annetulla asetuksella, ja että kyseinen päätös ei koske 213. täytäntöönpanoasetuksen 1.10.2003 annettua toista muutosasetusta.

83 Tästä seuraa, että vaikka Saksan liittotasavallan tarkoituksena olisi ollut ilmoittaa komissiolle riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleessa mainitulla, tätä toista asetusta koskevalla ilmoituksella asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarpeesta soveltaa tätä toista asetusta, tämä ei kyseenalaista riidanalaisen päätöksen

32 perustelukappaleessa esitettyä toteamusta, jonka mukaan päätöksen kohteena olevista toimenpiteistä eli 213. täytäntöönpanoasetuksesta, sellaisena kuin se oli muutettuna ensimmäisen kerran, ei ollut ilmoitettu komissiolle asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan mukaisesti.

84 Sveitsin valaliiton väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen perusteluja muutettiin asian käsittelyn kuluessa, mikä sen mukaan osoittaa riidanalaisen päätöksen perustelujen riittämättömyyden (ks. edellä 72 kohta), on riittävää todeta, että – kuten edellä esitetystä ilmenee – sen toteaminen riidanalaisessa päätöksessä, ettei kyseisistä Saksan toimenpiteistä ollut ilmoitettu asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti, on riittävä perustelu, joka oikeuttaa sen, ettei kyseisiä toimenpiteitä tarkastella saman artiklan 4 kohdan mukaisesti. Lisäksi komission vastineessa esitetyillä selityksillä, jotka koskevat kyseisen artiklan soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden luonnetta, on tarkoitus vain vastata kannekirjelmässä esitettyyn tätä koskevaan väitteeseen, eikä niitä näin ollen voida pitää riidanalaisen päätöksen perustelujen korvaamisena asian käsittelyn kuluessa.

85 Toiseksi ei ole mahdollista hyväksyä Sveitsin valaliiton väitettä, jonka mukaan komissio olisi tehnyt oikeudellisen virheen päätellessään, että kyseiset Saksan toimenpiteet kuuluvat asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, eikä Saksan liittotasavalta näin ollen voisi jatkaa niiden soveltamista, koska se ei ollut noudattanut saman artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä.

86 Riidanalaisen päätöksen 1–6 ja 44 perustelukappaleesta yhdessä tarkasteltuina ilmenee, etteivät kyseiset Saksan toimenpiteet missään tapauksessa tarkoita, että niiden soveltamisaikana Zürichin lentokentältä lähtevien tai sinne saapuvien lentojen kulkeminen Saksan ilmatilan kautta olisi kiellettyä.

87 Toimenpiteillä estetään niiden soveltamisaikana ennen kaikkea vain alhaisella lentokorkeudella tapahtuvat Saksan alueen ylilennot Sveitsin rajan läheisyydessä (riidanalaisen päätöksen kuudes perustelukappale), mutta saman alueen ylilennot korkeammalla ovat edelleen mahdollisia. Ne tarkoittavat näin ollen, kuten komissio riidanalaisen päätöksen 44 perustelukappaleessa toteaa – ja mitä Sveitsin valaliitto ei kiistä –, että kyseisten lentojen lentoreittejä muutetaan niiden noustua Zürichin lentokentältä tai ennen niiden laskeutumista sinne.

88 Vaikka nämä toimenpiteet johtaisivat Zürichin lentokentän kapasiteetin pienenemiseen ja niitä voitaisiin näin ollen pitää rajoittavina, ne eivät kuulu asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, toisin kuin Sveitsin valaliitto väittää. Itse asiassa, toimenpiteet, joita tämä säännös koskee, ovat käytännössä lentokieltoja, jotka voivat olla ehdollisia tai osittaisia, kuten aiemmin on todettu (ks. edellä 75 kohta).

89 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että vaikka valtio myöntää asetuksessa N:o 2408/92 tarkoitettujen liikenneoikeuksien käyttöluvan vain, jos erityisesti ympäristönsuojelua koskevia, julkaistuja kansallisia, alueellisia tai paikallisia sääntöjä noudatetaan, tämä ei tarkoita, että näiden oikeuksien käyttämiselle asetettaisiin saman asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ehto. Jos näin olisi, kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohta olisi täysin vailla merkitystä. Asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan pikemminkin ehtoja, joiden mukaan liikenneoikeuksien käyttäminen edellyttää muita seikkoja kuin pelkästään julkaistujen kansallisten, alueellisten ja paikallisten sääntöjen noudattamista. Ehtoja, jotka voisivat kuulua asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, voisivat näin ollen olla esimerkiksi sen edellyttäminen, että uusi suunniteltu lentoyhteys on kaupallisesti kannattava tai että samalle yhteydelle ei ole olemassa muita vaihtoehtoisia, tyydyttäviä liikennemuotoja.

90 Näin ollen komission ei voida katsoa syyllistyneen oikeudelliseen virheeseen sillä perusteella, että se ei katsonut tutkittavien Saksan toimenpiteiden kuuluvan asetuksen N:o 2408/92 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

91 Näin ollen tämä kanneperuste ei ole perusteltu, ja se on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee yhtäältä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen sekä lentoliikennepalvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen loukkaamista ja toisaalta sopimuksen 17 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön velvoitteen rikkomista

Osapuolten lausumat

92 Sveitsin valaliitto katsoo ensinnäkin komission rikkoneen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Tästä se väittää ensinnäkin, että komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappaleessa virheellisesti, että Zürichin lentoaseman tai sen lähistön asukkaiden mahdollinen syrjiminen ei kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Zürichin lentokentän ja sen lähistön asukkaiden edut ovat Sveitsin valaliiton mukaan lentoliikenteeseen ”välittömästi liittyviä kysymyksiä” ja kuuluvat siten sopimuksen soveltamisalaan sen 2 artiklan nojalla. Komission rooli sopimuksen soveltamisessa ei sen mukaan myöskään rajoitu sopimuksen 18 artiklan 2 kohdasta johtuvan toimivallan käyttämiseen. Se katsoo, että komissio on saman artiklan 1 kohdan nojalla vastuussa sopimuksen soveltamisesta yhteisön alueella.

93 Sveitsin valaliitto lisää, että sellaisen toimenpiteen hyväksyminen asetuksen N:o 2408/92 nojalla, jonka tarkoituksena on varmistaa lentoliikennemarkkinoille pääsy, edellyttää paitsi lentoyhtiöiden etujen myös muiden sellaisten ryhmien oikeuksien ja etujen huomioon ottamista, joihin kyseinen toimenpide vaikuttaa. Sen mukaan tämän väitteen vahvistaa se, että komissio perustelee riidanalaisia Saksan toimenpiteitä viittaamalla Zürichin lentokentän läheisyydessä sijaitsevalla Saksan alueella toimivien matkailuyritysten etuihin.

94 Tästä seuraa Sveitsin valaliiton mukaan, että komission olisi pitänyt verrata Zürichin lentoasemaa koskevia riidanalaisia Saksan toimenpiteitä niihin toimenpiteisiin, joita Saksan liittotasavalta on hyväksynyt eräiden omien lentokenttiensä, erityisesti Münchenin ja Frankfurt am Mainin kohdalla; näin on erityisesti siksi, että vapaa pääsy lentokentälle on välttämätön edellytys sille, että lentoyhtiöt voivat käyttää liikenneoikeuksiaan.

95 Tällaisesta vertailusta kävisi Sveitsin valaliiton mukaan ilmi, että Zürichin lentoasemaa koskevat Saksan liittotasavallan toimenpiteet ovat paljon rajoittavampia kuin sen saksalaisia – erityisesti Münchenin ja Frankfurt am Mainin – lentokenttiä koskevat toimet. Itse asiassa Saksan lainsäädännössä kielletään saksalaisia koskevat vastaavanlaiset toimet.

96 Toiseksi Sveitsin valaliitto riitauttaa riidanalaisen päätöksen päätelmän, jonka mukaan kyseiset Saksan toimenpiteet eivät johda sveitsiläisen Swiss-lentoyhtiön välilliseen syrjintään. Se väittää tässä yhteydessä, että tutkittavana olevat Saksan toimenpiteet haittaisivat eniten ja suhteettomasti kyseistä lentoyhtiötä, joka käyttää Zürichin lentoasemaa pää- ja sivulentoasemaverkkonsa keskuslentoasemana, kuten riidanalaisessa päätöksessä todetaan. Sveitsin valaliiton mukaan se, että vastaavia toimenpiteitä ei ole hyväksytty Münchenin ja Frankfurt am Mainin lentoasemien, joita saksalainen

lentoyhtiö Lufthansa käyttää oman verkkonsa keskuslentoasemina, tapauksessa, vahvistaa riidanalaisten toimenpiteiden syrjivän luonteen.

97 Kolmanneksi Sveitsin valaliitto riitauttaa riidanalaisen päätöksen toteamuksen (42 perustelukappale), jonka mukaan kyseiset meluhaittojen vähentämiseen pyrkivät Saksan toimenpiteet ovat tarpeellisia merkittävän matkailukohteen suojelemiseksi. Se väittää tässä yhteydessä, etteivät sen Saksan liittotasavallan kanssa käymät neuvottelut yksinään todista, että riidanalaiset toimenpiteet olivat oikeudellisesti tarpeellisia. Sveitsin valaliitto toteaa, ettei se osallistunut neuvotteluihin oikeudellisista vaan poliittisista syistä.

98 Sveitsin valaliitto väittää lisäksi, että komissio ei ollut tutkinut, ovatko meluhaitat riidanalaisten toimenpiteiden kohteena olevalla Saksan alueella niin vakavia, että kyseisten toimenpiteiden hyväksyminen oli perusteltua. Sveitsin valaliitto toteaa toimittaneensa kantelunsa tueksi sveitsiläisen materiaalitiede- ja tutkimuslaitoksen (Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt, EMPA) yksityiskohtaiset laskelmat, jotka todistavat, ettei näin ollut. Se toteaa korostaneensa kantelussaan myös, että kyseisten Saksan toimenpiteiden kohteena olevan alueen yli kulkevista lennoista suurin osa on laskeutuvia lentoja, joissa käytetään alhaista moottoritehoa, mikä lieventää meluhaittoja. Lisäksi nämä lennot ylittävät kyseisen alueen verrattain korkealla. Sveitsin valaliiton mukaan laskeutumisen viimeinen vaihe alkaa vasta Saksan ja Sveitsin välisen Reinin rajalinjan yllä noin 800 metrin korkeudessa.

99 Riidanalaisessa päätöksessä ei Sveitsin valaliiton mukaan myöskään oteta huomioon sitä, että kyseisten toimenpiteiden kohteena olevien Saksan alueiden meluhaitat eivät nytkään ylitä sveitsiläisiä raja-arvoja, jotka ovat tiukemmat kuin vastaavat saksalaiset raja-arvot. Se huomauttaa lisäksi, että tiettyjä vähimmäislentokorkeuksia, joita kyseisillä Saksan toimenpiteillä määrätään, ei voida perustella meluntorjunnalla, koska huomattavasti alhaisemmat lentokorkeudet eivät aiheuttaisi lainkaan melua.

100 Sveitsin valaliitto lisää, että komission olisi pitänyt soveltaa direktiiviä 2002/30 arvioidessaan kyseisiä Saksan toimenpiteitä. Kyseisessä direktiivissä viitataan asetukseen N:o 2408/92, mutta siinä kuvastuu myös poliittinen yksimielisyys lentomelunhallintaa koskevasta tasapainoisesta lähestymistavasta.

101 Sveitsin valaliitto riitauttaa tässä yhteydessä riidanalaisen päätöksen 53 perustelukappaleessa mainitut perustelut sille, että direktiiviä 2002/30 ei ole otettu huomioon. Sen mukaan sekakomitea oli hyväksynyt 3.12.2003 periaatepäätöksen kyseisen direktiivin sisällyttämisestä sopimuksen liitteeseen. Direktiivi 2002/30 olisi tosin vielä pitänyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sopimuksen 17 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön velvoitteen nojalla komission olisi kuitenkin pitänyt yhteisön edustajana ottaa huomioon tämä direktiivi, jonka seitsemännessä perustelukappaleessa asetetaan etusijalle melun vähentämiseksi käytettävät keinot, joilla saavutetaan mahdollisimman suuret ympäristöhyödyt mahdollisimman vähäisin kustannuksin. Kyseiset Saksan toimenpiteet eivät Sveitsin valaliiton mukaan kuitenkaan ole tällaisia melun vähentämiseen käytettäviä keinoja, koska niiden kustannukset ovat erittäin korkeat ja ne johtavat Zürichin lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden ympäristön tilan huononemiseen ja parantavat rajan lähellä sijaitsevien Saksan alueiden tilannetta vain hyvin vähän.

102 Sveitsin valaliiton mukaan ei myöskään pitäisi hyväksyä riidanalaisen päätöksen toteamusta, jonka mukaan direktiivin 2002/30 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan omaksumaan tasapainoinen lähestymistapa vain silloin, kun ne käsittelevät omalla alueellaan sijaitsevien lentoasemien meluongelmia. Se katsoo unionin lainsäädännön näkökulmasta olevan oikeutettua vaatia, että jäsenvaltio käyttää samaa lähestymistapaa hyväksyessään toisen jäsenvaltion alueella sijaitsevaa lentoasemaa koskevia toimenpiteitä.

103 Sveitsin valaliitto lisää, että riidanalaisen päätöksen toteamus, jonka mukaan riidanalaisten Saksan toimenpiteiden kohteena oleva Saksan alue on merkittävä matkailukohde, on liian yleisluonteinen. Tosiasiassa Zürichin lentoasemalle saapuvat tai sieltä lähtevät koneet lentävät vain muutaman saksalaisen rajakunnan yli, ja koneiden

lentokorkeus on tällöin huomattava. Lisäksi alueella toimivat saksalaiset matkailuyritykset hyötyvät huomattavasti Zürichin lentokentän läheisyydestä. Sveitsin valaliitto katsoo myös, että tutkittavana olevat Saksan toimenpiteet vaikuttavat huomattavasti voimakkaammin useisiin Zürichin lentoaseman läheisyydessä sijaitseviin sveitsiläisiin kuntiin, joista osan asukasmäärä on erittäin merkittävä.

104 Toiseksi Sveitsin valaliitto riitauttaa riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa esitetyn päätelmän, jonka mukaan Saksan toimenpiteet eivät ole suhteettomia. Sveitsin valaliitto väittää tässä yhteydessä, että vaikka komissio toteaa, ettei Saksan liittotasavalta olisi voinut hyväksyä vähemmän ankaria toimenpiteitä, se jättää perusteluvelvollisuuden vastaisesti kertomatta, mitä muita toimenpiteitä se on tarkastellut.

105 Sveitsin valaliitto lisää, että tutkittavana olevien Saksan toimenpiteiden lisäksi on olemassa muitakin toimenpiteitä; erityisesti voitaisiin ottaa käyttöön melukiintiö, jonka ylittäminen olisi kiellettyä lennettäessä tiettyinä vuorokaudenaikoina Saksan alueen yli. Tällainen yöaikainen melukiintiö on sen mukaan ollut käytössä Frankfurt am Mainin lentoasemalla kesästä 2002 lähtien.

106 Riidanalaisen päätöksen toteamus, jonka mukaan Saksan liittotasavallalla ei ole minkäänlaista toimivaltaa Zürichin lentoaseman suhteen, on sen mukaan tässä yhteydessä merkityksetön. Se katsoo nimittäin, että Saksan liittotasavalta pyrkii riidanalaisilla toimenpiteillä pakottamaan Zürichin lentoaseman organisoimaan uudelleen toimintajärjestelmänsä ja ottaa siten itselleen juuri tällaisen toimivallan. Sveitsin valaliitto väittää, että toteamus, jonka mukaan se ei olisi 20:n viime vuoden aikana toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä, on sekä merkityksetön että totuudenvastainen. Sveitsin valaliitto toteaa tosiasiassa aina sallineensa Saksan kuntien asukkaineen osallistuvan selvityksiin, jotka koskevat lentoaseman toimiluvan muuttamista.

107 Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä aliarvioidaan sen mukaan virheellisesti Saksan toimenpiteiden vaikutusta Zürichin lentokentän kapasiteettiin. Yhtäältä riidanalaisessa päätöksessä ei sen mukaan oteta lainkaan huomioon sitä, että lentoaseman topografiaan liittyvistä olennaisista syistä koneiden on laskeuduttava pohjoisen suunnasta. Koska tämä ei ole enää mahdollista kyseisten Saksan toimenpiteiden soveltamisaikoina, lentoaseman kapasiteetti pienenee huomattavasti ja syntyy jatkuvia pullonkauloja, jotka estävät sujuvan lentoliikenteen sellaisten laskeutumisten osalta, joiden ajankohdaksi on suunniteltu kello 6–6.30 ja kello 21 jälkeen sekä pyhäpäivisin kello 8.30 alkaen.

108 Toisaalta riidanalaisessa päätöksessä käytetään Zürichin lentoaseman nousu- ja laskeutumiskapasiteetin perusteena virheellisesti huippukapasiteettia, joka on vain teoreettinen. Sveitsin valaliiton mukaan riidanalaisessa päätöksessä olisi pitänyt käyttää perusteena suunniteltua kapasiteettia, joka on aina pienempi kuin mahdollinen kapasiteetti. Jos päätöksessä olisi käytetty nousujen suunniteltua kapasiteettia, olisi voitu todeta, että viikonloppuisin kello 7–8 ja kello 20–21 suunniteltuja nousuja on enemmän kuin Zürichin lentoaseman kapasiteetti sallii, koska se on pienentynyt kyseisten Saksan toimenpiteiden vuoksi.

109 Riidanalaisessa päätöksessä väitetään Sveitsin valaliiton mukaan virheellisesti, että Zürichin lentoaseman kapasiteetti kasvaa, kun sinne asennetaan uudet laskeutumisjärjestelmät. Uusi järjestelmä mahdollistaa kuitenkin sen mukaan vain uudenlaisten lähestymismenettelyjen käyttöönoton myös silloin, kun näkyvyys on vähäinen, mutta ei vaikuta sanottavasti lentoaseman käyttökapasiteettiin. Sveitsin valaliitto väittää, että riidanalaisen päätöksen 47 perustelukappaleessa esitetyssä toteamuksessa, jonka mukaan ennen Saksan toimenpiteiden soveltamisajankohtia ja niiden jälkeen vapaata kapasiteettia on runsaasti, ei oteta huomioon lentoyhtiöiden ja lentoaseman toiminnan rajoitteita. Se katsoo, että niiden on rajoitteiden vuoksi ketjutettava laskeutumisja nousuaallot mahdollisimman tehokkaasti, eikä lentoja siksi voida siirtää ruuhkaaikaa edeltäviin tai sitä seuraaviin ajankohtiin.

110 Sveitsin valaliitto lisää, että riidanalaisessa päätöksessä tarkastellaan virheellisesti kapasiteettitilannetta pelkästään Swiss-lentoyhtiön lentoaikataulun perusteella. Tällaisessa lähestymistavassa ei sen mukaan oteta huomioon sitä, että kyseiset Saksan toimenpiteet pakottavat Zürichin lentoaseman toimimaan huomattavasti tehottomammin, mikä vaikuttaa kielteisesti sen kykyyn selvitä poikkeusolosuhteista, kuten epäsuotuisasta säästä tai lomakauden alkamisesta, tai yleisemmin lentoliikenteen todennäköisestä kasvusta tulevaisuudessa.

111 Kolmanneksi Sveitsin valaliitto katsoo komission syyllistyneen oikeudelliseen virheeseen, kun se ei ottanut huomioon sitä, että kyseisten Saksan toimenpiteiden kielteiset vaikutukset Zürichin lentoasemaan ja Swiss-lentoyhtiöön ovat lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia.

112 Sveitsin valaliitto riitauttaa tässä yhteydessä komission väitteen, joka esitetään riidanalaisen päätöksen 35 perustelukappaleen b alakohdassa ja jonka mukaan Sveitsin valaliitto ei osallistu lentoliikenteen sisämarkkinoihin ja ”sopimuksessa säädetään lähinnä liikenneoikeuksien vaihdosta” Sveitsin ja Euroopan unionin välillä. Väite on sen mukaan ristiriidassa sen vaikutelman kanssa, joka Sveitsin valaliitolle annettiin sopimuksen tekemiseen johtaneissa neuvotteluissa. Siinä ei myöskään oteta huomioon sitä, että sopimuksella on samat tavoitteet kuin EY:n perustamissopimuksella ja sopimuksella Euroopan talousalueesta. Lisäksi – kuten edellä 33 kohdassa mainitusta Malpensa-tuomiosta ilmenee – asetuksella N:o 2408/92 pannaan lopullisesti täytäntöön lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapaus.

113 Sveitsin valaliitto riitauttaa tässä yhteydessä komission väitteen, joka esitetään riidanalaisen päätöksen samassa 35 perustelukappaleen b alakohdassa ja jonka mukaan edellä 33 kohdassa mainittua Malpensa-tuomiota ei voida ottaa huomioon, koska se annettiin vasta sopimuksen tekemisen jälkeen, sitä ei ollut toimitettu tiedoksi Sveitsin valaliitolle eikä sekakomitea ollut tarkastellut sitä sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan

mukaisesti. Sveitsin valaliiton mukaan se, ettei tuomiota ollut toimitettu tiedoksi, ei estä sen huomioon ottamista varsinkaan, kun kyse oli komission omasta laiminlyönnistä. Riidanalainen päätös on sen mukaan lisäksi tältä osin ristiriitainen, koska yhtäältä siinä vedotaan edellä 33 kohdassa mainittuun Malpensa-tuomioon tueksi väitteelle, jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa vain palvelujen vapaan tarjoamisen yhteydessä, ja toisaalta siinä todetaan, ettei kyseistä tuomiota voida ottaa huomioon.

114 Lopuksi Sveitsin valaliitto muistuttaa, että riidanalaisella päätöksellä hylätyssä kantelussaan se katsoi Saksan liittotasavallan syyllistyneen sopimuksen 17 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön velvoitteen loukkaamiseen. Velvoite on sen mukaan ulottuvuudeltaan sama kuin EY 10 artiklan mukainen velvoite, ja kyseistä artiklaa koskevalla oikeuskäytännöllä on merkitystä. Kieltäytymällä ottamasta huomioon riidanalaisessa päätöksessä tätä Saksan liittotasavallan velvoitetta komissio loukkasi sen mukaan vilpittömän mielen periaatetta.

115 Se, että vain yhteisö on sopimuksen osapuoli, ei estä Sveitsin valaliiton mukaan sopimusta vaikuttamasta myös Saksan liittotasavaltaan. Sopimus sitoo nimittäin EY 300 artiklan 7 kohdan nojalla Saksan liittotasavaltaa, ja oikeuskäytännön mukaisesti sen on noudatettava sopimuksesta johtuvia velvoitteita.

116 Saksan liittotasavallan ja Sveitsin valaliiton 18.10.2001 allekirjoittaman sopimuksen ratifioimattomuus ei Sveitsin valaliiton mukaan riitä oikeuttamaan Saksan riidanalaisia toimenpiteitä. Se väittää nimittäin, että kyseinen sopimus ei syntynyt vapaiden neuvottelujen seurauksena vaan siksi, että Saksan liittotasavalta painosti Sveitsin valaliittoa. Kyseiset Saksan toimenpiteet menevät Sveitsin valaliiton mukaan paitsi pidemmälle kuin kyseisessä kahdenvälisessä sopimuksessa määrätään myös niitä yksipuolisia toimenpiteitä, jotka Saksan liittotasavalta uhkasi toteuttaa, jos Sveitsin liittotasavallan kanssa käytävät neuvottelut epäonnistuisivat. Kaiken lisäksi Saksan

liittotasavalta ei ole antanut Sveitsin valaliitolle riittävästi aikaa sopeutua Saksan uusiin määräyksiin.

117 Komissio kiistää väliintulijoiden tukemana Sveitsin valaliiton väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Väite, jonka mukaan komissio ei ottanut huomioon Zürichin lentoaseman toiminnanharjoittajan ja lähistön asukkaiden oikeuksia

118 Sveitsin valaliitto katsoo, että komissio on syyllistynyt yhtäältä Zürichin lentoaseman toiminnanharjoittajan ja toisaalta lentomelulle altistuvien, kyseisen lentoaseman lähistön asukkaiden oikeuksien huomiotta jättämiseen tarkastellessaan riidanalaisia Saksan toimenpiteitä asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

119 Tässä kohtaa on syytä muistaa, että asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää saman asetuksen 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuja liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä.

120 Asetuksen N:o 2408/92 johdanto-osan 14. perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että ”liikenneoikeuksia käytettäessä on noudatettava turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja lentoasemille pääsyä koskevia sääntöjä, eikä ketään saa syrjiä”.

121 Lainsäätäjä on näin yhtäältä säätänyt asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2 kohdassa, että liikenneoikeuksien käyttämisessä noudatetaan kansallisia, alueellisia ja paikallisia sekä yhteisön sääntöjä, jotka koskevat turvallisuutta, ympäristönsuojelua sekä ilmaalusten lähtö- ja saapumisaikojen jakamista, ja toisaalta valtuuttanut komission saman artiklan 3 kohdassa tutkimaan erityisesti, miten 2 kohtaa on sovellettu, ja päättämään, voiko kyseinen jäsenvaltio edelleen jatkaa tutkitun toimenpiteen soveltamista.

122 Edellä esitetyistä säännöksistä ja muista seikoista ilmenee, että asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisen tutkimuksen aiheena ovat, kuten komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappaleessa, kyseisen toimenpiteen vaikutukset liikenneoikeuksien käyttämiseen yhteisön sisäisillä reiteillä. Tällaisessa tutkimuksessa ei sen sijaan voida ottaa huomioon lentoasemien toiminnanharjoittajien tai lähistön asukkaiden mahdollisia oikeuksia.

123 Komissio ei siis syyllistynyt oikeudelliseen virheeseen jättäessään huomiotta yhtäältä Zürichin lentoaseman toiminnanharjoittajan ja toisaalta lentomelulle altistuvien, kyseisen lentoaseman lähistön asukkaiden mahdolliset oikeudet tutkiessaan riidanalaisia Saksan toimenpiteitä asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

124 Sveitsin valaliiton muut perustelut eivät kyseenalaista tätä päätelmää.

125 Ensinnäkin on syytä muistaa tarkasteltaessa Sveitsin valaliiton sopimuksen 2 artiklaa koskevaa väitettä, että kyseisen artiklan mukaan sopimuksen liitteen määräyksiä sovelletaan siltä osin kuin ne koskevat lentoliikennettä tai lentoliikenteeseen välittömästi liittyviä kysymyksiä.

126 Sen sanamuodosta ja erityisesti siinä käytetystä ilmaisusta ”siltä osin kuin ne koskevat” käy ilmi, että sopimuksen 2 artiklalla rajoitetaan sopimuksen liitteen määräysten soveltamisalaa jättämällä sen ulkopuolelle tapaukset, jotka eivät koske lentoliikennettä tai lentoliikenteeseen välittömästi liittyviä kysymyksiä. Näin ollen artiklan tarkoituksena tai vaikutuksena ei ole laajentaa kyseisten määräysten soveltamista tilanteisiin, jotka eivät kuulu niiden soveltamisalaan.

127 Asetuksen N:o 2408/92 soveltamisala laajenee sopimuksen yhteydessä vain sikäli, että sopimuksen liitteen mukaisesti Sveitsin valaliitto rinnastetaan yhteisön jäsenvaltioihin ja lentoliikenteen harjoittajat, joiden pääasiallinen toimipaikka sijaitsee Sveitsissä, rinnastetaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajiin.

128 Tätä soveltamisalan laajentumista lukuun ottamatta asetusta N:o 2408/92 ei sovelleta sopimuksen yhteydessä tilanteisiin, jotka eivät yhteisökontekstissa kuuluisi sen soveltamisalaan.

129 Tästä seuraa, että vaikka lentoasemien toiminnanharjoittajien tai niiden lähistön asukkaiden oikeuksia voitaisiin pitää lentoliikenteeseen välittömästi liittyvinä kysymyksinä, kuten Sveitsin valaliitto väittää, sopimuksen 2 artikla tai mikään muu artikla ei valtuuta komissiota ottamaan huomioon näitä oikeuksia sovellettaessa sopimuksen yhteydessä asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohtaa.

130 Toiseksi ei myöskään voida hyväksyä Sveitsin valaliiton perustelua, joka koskee sopimuksen 18 artiklan 1 kohtaa.

131 Kyseisessä kohdassa määrätään vain, että yhteisö vastaa sopimuksen osapuolena sopimuksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta omalla alueellaan, johon Saksan alue kuuluu. Siinä ei siten myönnetä komissiolle lisätoimivaltaa, josta ei säädetä sopimuksen liitteessä mainituissa asetuksissa ja direktiiveissä tai mahdollisesti muussa unionin oikeuden säännöksessä.

132 Tästä seuraa, että sopimuksen 18 artiklan 1 kohta on tässä yhteydessä vailla merkitystä.

– Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

133 Sveitsin valaliitto katsoo komission syyllistyneen riidanalaisessa päätöksessä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen.

134 Sveitsin valaliiton perustelut, jotka koskevat Zürichin lentoaseman lähistön sveitsiläisasukkaiden ja lentoaseman toiminnanharjoittajan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, on hylättävä suoralta kädeltä. Kuten edellä 127 kohdasta ilmenee, komissio ei ollut velvollinen ottamaan huomioon tällaisia etuja tutkiessaan riidanalaisia Saksan toimenpiteitä.

135 Kun tarkastellaan Sveitsin valaliiton väitettä, joka koskee Swissin ja muiden sveitsiläisten lentoyhtiöiden väitettyä syrjintää, on syytä muistaa sopimuksen 3 artikla huomioon ottaen, että riidanalaisen päätöksen 35 perustelukappaleen a alakohdassa katsotaan perustellusti, että syrjintäkieltoa ”on selkeästi sovellettava” tutkittaessa sopimuksen yhteydessä toimenpidettä asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja Saksan riidanalaisia toimenpiteitä olisi näin ollen tutkittava tästä näkökulmasta.

136 Komissio totesi tämän tutkimisen yhteydessä ensinnäkin perustellusti, ettei kyseisissä Saksan toimenpiteissä tehdä minkäänlaista eroa liikenteenharjoittajien kansallisuuden tai identiteetin perusteella (riidanalaisen päätöksen 36 perustelukappale). Sveitsin valaliitto ei riitauta tätä toteamusta.

137 Komissio tarkastelee lisäksi riidanalaisen päätöksen 37–39 perustelukappaleessa, onko sveitsiläisiin liikenteenharjoittajiin mahdollisesti kohdistunut välillistä syrjintää. Se toteaa tässä yhteydessä 38 perustelukappaleessa, että pää- ja sivulentoasemaverkkojen käytöstä on tullut lentoliikenteen harjoittajien omaksuma yleinen käytäntö. Nämä verkostot rakentuvat päälentoasemien varaan, ja nämä sijaitsevat lähes aina siinä valtiossa, jossa lentoliikenteen harjoittajalla on päätoimipaikka. Päälentoasema toimii järjestelmässä keskuslentoasemana, jonka ansiosta kyseinen lentoliikenteen harjoittaja voi tarjota kaikille järjestelmään kuuluville lentoasemille lentoja, jotka edellyttävät koneenvaihtoa keskuslentoasemalla. Kyseinen lentoliikenteen harjoittaja voi siten laajentaa reittiverkostoaan ilman suoran liikenteen edellyttämiä investointeja.

138 Komissio myös toteaa riidanalaisen päätöksen samassa perustelukappaleessa, että lentoliikenteen harjoittajilla, jotka käyttävät tiettyä lentoasemaa keskuslentoasemanaan, on juuri tästä syystä yleensä erittäin suuri osuus tältä lentoasemalta lähtevästä tai sinne saapuvasta liikenteestä, ja kyseisen lentoaseman mahdollisilla käyttörajoituksilla on näin ollen huomattavasti suurempi vaikutus niihin kuin niiden kilpailijoihin.

Tämä erilainen kohtelu ei komission mukaan sellaisenaan kuitenkaan täytä syrjinnän edellytyksiä, koska jos näin olisi, kaikkia rajoituksia olisi automaattisesti pidettävä syrjivinä eivätkä jäsenvaltiot voisi antaa asetuksen N:o 2408/92 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimintasääntöjä.

139 Komission mukaan (riidanalaisen päätöksen 39 perustelukappale) riidanalaisia Saksan toimenpiteitä voitaisiin pitää välillisenä syrjintänä vain, jos ne kohdistuisivat ainoastaan tai pääasiassa sveitsiläisten lentoliikenteen harjoittajien lentoihin. Komissio katsoo, ettei asia ole näin, koska sveitsiläisille ja yhteisön lentoliikenteen harjoittajille toimenpiteistä aiheutuvat vaikutukset ovat täysin suhteessa niiden osuuteen Sveitsin ja yhteisön välisistä lennoista.

140 Tässä yhteydessä on muistuttaa, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka koskee kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta unionin oikeuden soveltamisalalla, ilmenevän, että oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevilla oikeussäännöillä ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen tai yhtiöiden tapauksessa kotipaikkaan perustuvaa avointa syrjintää vaan myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltamalla johtavat tosiasiallisesti samaan lopputulokseen (ks. asia C-330/91, Commerzbank, tuomio 13.7.1993, Kok., s. I-4017, Kok. Ep. XIV, s. I-309, 14 kohta; asia C-224/00, komissio v. Italia, tuomio 19.3.2002, Kok., s. I-2965, 15 kohta ja asia C-115/08, ČEZ, tuomio 27.10.2009, Kok., s. I-10265, 92 kohta).

141 Kun otetaan huomioon sopimuksen 1 artiklan 2 kohta, tällä oikeuskäytännöllä on merkitystä myös sovellettaessa asetusta N:o 2408/92 sopimuksen yhteydessä, sillä kyseisen sopimuksen 3 artikla vastaa keskeisiltä osin EY 12 artiklan ensimmäistä kohtaa.

142 Nyt käsiteltävässä asiassa Sveitsin valaliitto väittää, että Saksan liittotasavalta kohtelee Zürichin lentoasemaa ja siten sitä verkkonsa keskuslentoasemana käyttävää Swiss-lentoyhtiötä eri tavoin kuin saksalaisia lentoasemia, erityisesti Münchenin ja Frankfurt am Mainin lentoasemia, joita saksalainen lentoyhtiö Lufthansa käyttää pää- ja sivulentoasemaverkkonsa keskuslentoasemina.

143 On tosin totta, että tällainen erilainen kohtelu – jos sellaista on – ei perustu suoraan kyseisten liikenteenharjoittajien kansallisuuteen tai kotipaikkaan. Se voi kuitenkin johtaa samaan lopputulokseen sikäli, että Swiss ja muut sveitsiläiset lentoyhtiöt käyttävät yleensä verkkonsa keskuslentoasemana Sveitsissä sijaitsevia lentoasemia, kuten riidanalaisessa päätöksessä todetaan, ja erityisesti Zürichin lentoasemaa, ja näin ollen tältä lentoasemalta lähteviä tai sinne saapuvia lentoja koskevat mahdolliset rajoitukset vaikuttavat paljon enemmän näihin lentoyhtiöihin kuin jotakin muuta lentoasemaa keskuslentoasemanaan käyttäviin lentoyhtiöihin.

144 Kun otetaan huomioon edellä 140 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, tästä seuraa, etteivät riidanalaisen päätöksen 38–39 perustelukappaleessa esitetyt toteamukset sellaisinaan riitä sulkemaan pois sitä, että riidanalaisilla Saksan toimenpiteillä mahdollisesti syrjitään Swiss-lentoyhtiötä ja muita sveitsiläisiä lentoyhtiöitä.

145 On kuitenkin syytä muistuttaa, että saman oikeuskäytännön mukaan sen toteaminen, että toimenpide johtaa samaan lopputulokseen kuin kansalaisuuteen perustuva syrjintä, ei vielä oikeuta päättelemään, että toimenpide on EY 12 artiklan tai käsiteltävässä asiassa sopimuksen 3 artiklan vastainen. Lisäksi on tutkittava, voidaanko kyseinen toimenpide oikeuttaa objektiivisilla seikoilla ja onko se oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Vain jos näin ei ole, on kyseistä toimenpidettä pidettävä EY 12 artiklassa tai nyt käsiteltävässä asiassa sopimuksen

3 artiklassa kiellettynä (ks. vastaavasti edellä 140 kohdassa mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 20 kohta ja edellä 140 kohdassa mainittu asia ČEZ, tuomion 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

146 Ensinnäkin tarkasteltaessa sitä, onko olemassa objektiivisia seikkoja, jotka oikeuttavat riidanalaisten toimenpiteiden kohdistamisen vain Zürichin lentoasemaan, on muistettava, että riidanalaisen päätöksen 42 perustelukappaleen mukaisesti se Saksan alue, jonka yli Zürichin lentoasemaa lähestyvät koneet lentävät, on merkittävä matkailukohde ja sellaisena erityisen haavoittuvainen melulle.

147 Sveitsin valaliitto riitauttaa tämän toteamuksen väittämällä, että lentokoneiden aiheuttamalle meluhaitalle kyseisellä alueella altistuvien asukkaiden määrä ei ole kovin suuri. Vaikka näin olisi, kyseisen Saksan alueen luonne matkailukohteena ei silti kyseenalaistuisi.

148 Sama koskee Sveitsin valaliiton väitettä, jonka mukaan Zürichin lentoaseman läheisyydessä sijaitsevalla Saksan alueella toimivat matkailuyritykset hyötyvät merkittävästi tästä lentoasemasta.

149 Väite itse asiassa vahvistaa sen, että kyseisten toimenpiteiden kohteena oleva Saksan alue on matkailukohde. Muutoin on riittävää todeta, että Saksan liittotasavallalla on oikeus toteuttaa toimenpiteitä, joita se pitää tarpeellisina meluhaittojen vähentämiseksi.

150 On siis todettava, että Zürichin lentoaseman sijainti matkailualueen läheisyydessä – mikä mainitaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 42 perustelukappaleessa ja mitä Sveitsin valaliiton perustelut eivät ole kyseenalaistaneet – on edellä 145 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu objektiivinen seikka, joka oikeuttaa riidanalaisten Saksan toimenpiteiden kohdistamisen vain Zürichin lentokenttään.

151 Itse asiassa asiakirja-aineistosta ei ilmene eikä Sveitsin valaliitto ole väittänyt, että Münchenin ja Frankfurt am Mainin lentoasemat sijaitsisivat nekin merkittävien matkailualueiden läheisyydessä.

152 On myös todettava, että Saksan liittotasavallalla ei ole Zürichin lentoasemaa koskevaa toimivaltaa, toisin kuin Münchenin ja Frankfurt am Mainin lentoasemien kohdalla, eikä se voi määrätä tätä lentoasemaa muuttamaan toimintatapaansa meluhaittojen vähentämiseksi Saksan alueen yläpuolella. Tämä riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa mainittu ero on toinen objektiivinen seikka, joka voi oikeuttaa riidanalaisten toimenpiteiden kohdistamisen vain Zürichin lentoasemaan.

153 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että käsiteltävässä asiassa on, kuten riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, edellä 154 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja objektiivisia seikkoja, jotka oikeuttavat riidanalaiset Saksan toimenpiteet.

154 Toiseksi saman oikeuskäytännön mukaan on tutkittava, ovatko kyseiset toimenpiteet oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen nähden eli lentokoneiden aiheuttaman meluhaitan vähentämiseen sillä Saksan alueen osalla, jolla niitä sovelletaan. Komissio on tarkastellut tätä kysymystä riidanalaisen päätöksen 41–49 perustelukappaleessa ja päätellyt, että näin todellakin on.

155 Sveitsin valaliitto riitauttaa tämän päätelmän ja väittää ensinnäkin, että kyseisten Saksan toimenpiteiden kohteena olevalla alueella lentokoneiden aiheuttaman meluhaitan taso ei oikeuta näitä toimenpiteitä.

156 EMPA:n raportista, johon Sveitsin valaliitto vetoaa perustelujensa tämän osan tueksi (ks. edellä 98 kohta), ei suinkaan ilmene, ettei meluhaitta olisi ongelma Zürichin lentoaseman läheisyydessä sijaitsevalla Saksan alueella. Päinvastoin raportista ilmenee, että lentokoneiden aiheuttama meluhaitta voi tällä alueella vaihdella melko etäällä lentoasemasta sijaitsevien kohtien 45 desibelistä kaikkein lähimpänä sijaitsevien kohtien 70 desibeliin. Tällaiset melutasot voivat todellakin olla ongelmallisia matkailualueella erityisesti öisin ja viikonloppuisin, jolloin kyseisiä Saksan toimenpiteitä sovelletaan.

157 Kun tarkastellaan Sveitsin valaliiton perustelua, jonka mukaan lentokoneista aiheutuva meluhaitta kyseisellä Saksan alueella ei ylitä raja-arvoja, riidanalaisen päätöksen 42 perustelukappaleessa korostetaan aivan oikein, että kyseiset melurajat ovat suurimpia hyväksyttävissä olevia raja-arvoja eivätkä mukavuustasoja ja jäsenvaltioilla on näin ollen oikeus toteuttaa toimenpiteitä melutasojen alentamiseksi näiden raja-arvojen alapuolelle erityisesti, kun kyseessä on matkailualue, kuten nyt käsiteltävässä asiassa.

158 Sveitsin valaliiton perustelu, jonka mukaan tietyt kyseisissä Saksan toimenpiteissä asetetut vähimmäislentokorkeudet ovat liian korkeita eikä matalampien korkeuksien asettaminen lisäisi meluhaittoja kyseisellä Saksan alueella, on hylättävä, koska Sveitsin valaliitto ei ole täsmentänyt, mitä alempia korkeuksia olisi voitu asettaa, saati osoittanut, että tällainen vähimmäislentokorkeuksien alentaminen vaikuttaisi myönteisesti Zürichin lentoaseman lentoonlähtö- tai laskeutumiskapasiteettiin.

159 Direktiiviä 2002/30 koskevaa Sveitsin valaliiton perustelua ei myöskään voida hyväksyä. Tästä on todettava, ettei Sveitsin valaliitto ole täsmentänyt, mitä tämän direktiivin säännöksiä olisi pitänyt soveltaa nyt käsiteltävään tapaukseen tai mitä niiden soveltamisesta seuraisi. On huomattava, ettei direktiivissä 2002/30 ei aseteta melutasoja, jotka on ehdottomasti sallittava, eikä kielletä toimenpiteitä, jollaisia Saksa on käsiteltävässä tapauksessa toteuttanut.

160 Kuten riidanalaisen päätöksen 53 perustelukappaleessa perustellusti muistutetaan, direktiivin 2002/30 4 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan lisäksi käyttämään ”tasapainoista lähestymistapaa” vain, kun ne käsittelevät omalla alueellaan sijaitsevien lentoasemien meluongelmia.

161 Tässä yhteydessä ei voida myöskään hyväksyä Sveitsin valaliiton väitettä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä tällaista lähestymistapaa myös käsitellessään vastaavanlaisia ongelmia niiden alueen ulkopuolella sijaitsevilla lentoasemilla. Direktiivin 2002/30 2 artiklan g alakohdassa olevasta tasapainoisen lähestymistavan määritelmästä ilmenee itse asiassa, että sitä varten on tarkasteltava ”ennakoitavia seurauksia”, joita aiheuttaisivat erityisesti ”maankäytön suunnittelu ja hallinta, melua vähentävät lentomenettelyt sekä toimintarajoitukset”. Kyse on siis toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot voivat määrätä toteutettaviksi vain omalla alueellaan.

162 Sveitsin valaliitto väittää niin ikään, että Saksan liittotasavalta olisi lievemmilläkin toimenpiteillä päässyt tavoitteeseen, johon se pyrkii riidanalaisilla toimenpiteillä, eli lentokoneiden aiheuttaman meluhaitan vähentämiseen kyseisellä Saksan alueella.

163 Tästä on aluksi todettava, että riidanalaisen päätöksen 49 perustelukappaleessa esitetty päätelmä, jonka mukaan Saksan liittotasavallalla ei ollut käytettävissään muita keinoja halutun meluvähennyksen saavuttamiseksi, on luettava yhdessä päätöksen 43 perustelukappaleen kanssa. Komissio toteaa tässä viimeksi mainitussa perustelukappaleessa, että muut keinot melutason alenemisen varmistamiseksi Saksan alueen yläpuolella, kuten Zürichin lentoaseman käyttöä koskevat muutokset, kuuluvat Sveitsin viranomaisten toimivaltaan eikä Saksan liittotasavalta voinut määrätä niistä.

164 Sveitsin valaliitto mainitsi unionin yleisessä tuomioistuimessa vain yhden korvaavan toimenpiteen eli melukiintiön asettamisen. Sen mukaan tällainen toimenpide olisi lievempi, mutta Saksan liittotasavalta pääsisi sen avulla samaan tavoitteeseen kuin riidanalaisilla toimenpiteillä eli lentokoneiden aiheuttaman meluhaitan vähentämiseen Sveitsin rajalla sijaitsevalla Saksan alueella öisin ja viikonloppuisin.

165 Tästä on todettava ensinnäkin, että Sveitsin valaliitto väitti suullisessa käsittelyssä maininneensa kyseisen toimenpiteen jo hallinnollisen menettelyn aikana mutta ei viitannut tämän väitteen tueksi mihinkään asiakirja-aineistoon sisältyvään asiakirjaan. Komissio sen sijaan väitti, että hallinnollisen menettelyn aikana ei ollut keskusteltu melukiintiöajatuksesta. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään löytänyt viittausta tällaiseen toimenpiteeseen kantelusta eikä asiakirja-aineistoon sisältyvistä huomautuksista, jotka Sveitsin valaliitto oli esittänyt vastauksena väitetiedoksiantoon.

166 Koska sen Sveitsin valaliiton väitteen tueksi, jonka mukaan se esitti melukiintiön asettamista mahdollisena korvaavana toimenpiteenä, ei ole esitetty todisteita, komission ei näin ollen voida katsoa syyllistyneen perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin sillä

perusteella, ettei se nimenomaisesti esittänyt riidanalaisessa päätöksessä syitä, joiden vuoksi kyseisenlainen toimenpide ei voisi korvata riidanalaisia Saksan toimenpiteitä.

167 Tutkittaessa sitä, onko Sveitsin valaliiton perustelu, joka koskee mahdollista melukiintiön asettamista samojen tavoitteiden saavuttamiseksi kuin riidanalaisilla toimenpiteillä, hyväksyttävissä, on todettava komission ja väliintulijoiden selittäneen suullisessa käsittelyssä, että melukiintiö on enimmäismeluarvo, jota kaikkien tiettyä lentoasemaa käyttävien lentokoneiden aiheuttama keskimääräinen melu ei saa ylittää. Keskimääräinen meluarvo lasketaan tiettynä ajanjaksona todettujen, yleensä vuosittaisten, melutasojen perusteella.

168 Komission ja väliintulijoiden mukaan tästä seuraa, ettei melukiintiön avulla päästä samaan tavoitteeseen kuin riidanalaisilla Saksan toimenpiteillä eli lentokoneista aiheutuvan meluhaitan vähentämiseen tietyillä Saksan alueilla öisin ja viikonloppuisin, koska sitä mahdollisuutta ei voida sulkea pois, että öisin tai viikonloppuisin mahdollisesti havaittu liiallinen melu kompensoituu muina vuorokaudenaikoina tai päivinä havaituilla alemmilla meluarvoilla laskettaessa keskimääräistä melua kiintiön noudattamisen valvomiseksi.

169 Sveitsin valaliitto vastasi suullisessa käsittelyssä, että mikään ei estä asettamasta melukiintiötä tietyille vuorokaudenajoille tai viikonpäiville eli kyseisessä yhteydessä yön tunneille ja viikonlopuille.

170 Tätä perustelua ei kuitenkaan voida hyväksyä.

171 Ensinnäkään Sveitsin valaliitto ei ole esittänyt ainoatakaan käytännössä tyydyttävästi toimivaa ennakkotapausta, jossa melukiintiö olisi asetettu vain tietyille vuorokauden-ajoille tai tietyille viikonpäiville.

172 Toiseksi on todettava, että melukiintiön asettaminen pelkästään yön tunneille ja viikonlopuille ei välttämättä ole lievempi toimenpide kuin nyt tutkittavat Saksan toimenpiteet etenkään, kun Sveitsin valaliitto ei ole millään tavalla täsmentänyt, mikä tällaisen kiintiön taso voisi olla.

173 Itse asiassa on niin, että jos kiintiö asetettaisiin hyvin alhaiseksi, tällainen toimenpide johtaisi käytännössä samaan tulokseen kuin riidanalaiset Saksan toimenpiteet eli siihen, että Zürichistä lähtevät tai sinne saapuvat lentokoneet eivät voisi sen soveltamisen aikana lentää Saksan alueen yli alhaisella korkeudella.

174 Kolmanneksi toimivaltaiset ilmaliikenteen valvontaviranomaiset voivat helposti valvoa vähimmäislentokorkeuksien noudattamista, mutta Sveitsin valaliiton ehdottaman melukiintiön noudattamisen valvonta vaikuttaa sen sijaan erittäin vaikealta ellei mahdottomalta.

175 Itse asiassa Saksan viranomaisten olisi kiintiön asettamisen lisäksi suunniteltava myös valvontajärjestelmä, jolla mitattaisiin säännöllisesti lentokoneiden kyseisellä Saksan alueella aiheuttamaa meluhaittaa.

176 Lisäksi on niin, että koska Saksan liittotasavallan määräämiä toimenpiteitä voidaan soveltaa vain aikana, jona lentokoneet lentävät Saksan alueen yläpuolella, olisi

meluhaitan tasoa mitattaessa erotettava toisistaan Saksan alueen yläpuolella mittaushetkellä olevien lentokoneiden aiheuttama melu ja jo Sveitsin rajan ylittäneiden lentokoneiden aiheuttama melu. Näiden kahden melun erottaminen toisistaan vaikuttaa mahdottomalta tai ainakin hyvin vaikealta.

177 Neljänneksi on vaikea kuvitella, mitä seuraamuksia Saksan liittotasavalta voisi määrätä kiintiön noudattamisen varmistamiseksi, jos melukiintiön noudattamisen valvomiseksi tarvittavat mittaukset olisivat mahdollisia.

178 Jos lentokone ei noudata riidanalaisilla Saksan toimenpiteillä asetettuja vähimmäislentokorkeuksia, ilmaliikenteen valvontaviranomaiset voivat puuttua asiaan välittömästi ja varmistaa niiden noudattamisen.

179 Melukiintiöitä sen sijaan valvotaan tietyn ajanjakson aikana, joka on useimmiten yksi vuosi, joten kiintiön mahdollinen ylitys havaitaan vasta jälkeenpäin, ja on mahdotonta selvittää, mikä lentokone tai lentoyhtiö sen on aiheuttanut. Saksan liittotasavallan olisi siksi mahdotonta määrätä sakko tai muita seuraamuksia kiintiön ylityksen aiheuttajalle.

180 Kiintiön noudattamista voidaankin valvoa vain yhteistyössä kyseisen lentoaseman kanssa, joka voi määrätä nousu- tai laskeutumisaikatauluihin muutoksia, joita kiintiön ylittävän keskimääräisen meluhaitan vähentäminen edellyttää. Kuten komissio on perustellusti todennut riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa, nyt

käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavallalla ei kuitenkaan ole toimivaltaa Zürichin lentoasemaa koskevissa asioissa, joten se ei voi pakottaa sitä tällaiseen yhteistyöhön.

181 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä on perustellusti päätelty, ettei riidanalaisten Saksan toimenpiteiden oikeasuhteisuutta voida kyseenalaistaa, koska Saksan liittotasavallalla ei ollut käytettävissään muita keinoja halutun meluvähennyksen saavuttamiseksi.

182 On todettava vielä, että Sveitsin valaliiton perustelua, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä aliarvioidaan virheellisesti Saksan toimenpiteiden vaikutus Zürichin lentoasemaan, ei myöskään voida hyväksyä.

183 Koska Saksan liittotasavalta ei voinut hyväksyä muita toimenpiteitä kuin riidanalaiset toimenpiteet meluhaitan vähentämiseksi, kuten edellä on todettu, Zürichin lentoaseman kapasiteetin mahdollinen aleneminen näiden toimenpiteiden seurauksena ei itse asiassa yksinään riitä sen toteamiseksi, että kyseiset toimenpiteet ovat suhteettomia.

184 Niitä voitaisiin pitää suhteettomina vain, jos Zürichin lentoasemalle koituisi huomattavia haittoja, esimerkiksi kapasiteetin merkittävä väheneminen, joka johtaisi lentojen pysyvään lakkauttamiseen.

185 On kuitenkin todettava, ettei Sveitsin valaliitto ole maininnut, saati todistanut, että tällaisia merkittäviä haittoja esiintyy tai että niitä edes voisi esiintyä.

186 Itse asiassa Sveitsin valaliitto on Zürichin lentoaseman mahdollisen ja suunnitellun kapasiteetin välisiin eroihin sekä laskeutumis- ja nousuaaltojen tehokkaan ketjuttamisen tärkeyteen liittyvien yleisluonteisten väitteiden lisäksi maininnut vain, että nousuissa ja laskuissa esiintyy Zürichin lentoasemalla päivän kuluessa lyhytaikaisia pullonkauloja. Tällaiset pullonkaulat ovat tietenkin hankalia niille matkustajille ja lentoyhtiöille, joita ne koskevat, mutta niitä ei siitä huolimatta voida pitää merkittävinä haittoina.

187 Sen Sveitsin valaliiton väitteen osalta, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä viitataan virheellisesti Swiss-lentoyhtiön lentoaikatauluun, on todettava yhtäältä, että komissio mainitsee riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 46 perustelukappaleessa yleisluonteisesti kesän 2003 ja talven 2003/2004 aikataulut, jotka eivät sisällä pelkästään Swiss-lentoyhtiön lentoja vaan kaikki Zürichin lentokentältä lähtevät ja sinne saapuvat lennot.

188 Toisaalta on todettava, ettei Sveitsin valaliitto ole maininnut ainoatakaan seikkaa, esimerkiksi riidanalaisten Saksan toimenpiteiden vuoksi lakkautettuja lentoja, jotka kyseenalaistaisivat riidanalaisen päätöksen 47 perustelukappaleessa esitetyn päätelmän, jonka mukaan – kun otetaan huomioon saman päätöksen 46 perustelukappaleessa mainitut aikataulut – kyseisten Saksan toimenpiteiden vaikutus on vähäinen.

189 Tästä seuraa, että Sveitsin valaliiton perustelut, jotka koskevat kyseisten Saksan toimenpiteiden vaikutusta Zürichin lentoaseman kapasiteettiin, on hylättävä. Näin ollen on pääteltävä, että riidanalaisessa päätöksessä katsotaan perustellusti, etteivät kyseiset toimenpiteet loukanneet suhteellisuusperiaatetta.

190 Koska edellä esitetystä seuraa, että riidanalaiset Saksan toimenpiteet voidaan oikeuttaa objektiivisilla seikoilla ja että ne ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden, on todettava, kun otetaan huomioon edellä 140 ja 145 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, että niillä ei syrjitä Swiss-lentoyhtiöitä tai muita sveitsiläisiä lentoyhtiöitä.

191 Jos lisäksi oletetaan, toisin kuin edellä 123 kohdassa todetaan, että komission olisi pitänyt kyseisiä Saksan toimenpiteitä tarkastellessaan ottaa huomioon lentoasemien lähistön asukkaiden ja toiminnanharjoittajien oikeudet ja erityisesti Zürichin lentoaseman lähistön asukkaiden ja kyseisellä lentoasemalla toimintaa harjoittavan yhtiön oikeudet, on samoin perustein todettava, ettei kyseisiä toimenpiteitä voida pitää näitä henkilöitä syrjivinä.

192 Näin ollen riidanalaisessa päätöksessä katsotaan perustellusti, että Saksan toimenpiteissä ei jätetä ottamatta huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka vahvistetaan sopimuksen 3 artiklassa.

– Lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapauden loukkaus

193 Sveitsin valaliitto väittää, että riidanalainen päätös sisältää oikeudellisen virheen, koska sen 35 perustelukappaleen b alakohdassa katsotaan, että palvelujen tarjoamisen vapaus ei ”toteudu” sopimuksen osalta, eikä siinä näin ollen oteta huomioon sitä, että kyseisillä Saksan toimenpiteillä rajoitetaan lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapautta.

194 On kuitenkin muistettava, että riidanalaisten Saksan toimenpiteiden vahvistettu tavoite on meluhaitan vähentäminen saksalaisella matkailualueella, mikä on erityinen ympäristönsuojelunäkökulma.

195 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ympäristönsuojelu on yksi yleistä etua koskevista pakottavista syistä, joiden vuoksi EY:n perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien, esimerkiksi palvelujen tarjoamisen vapauden, rajoitukset voivat olla perusteltuja (ks. vastaavasti asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988, Kok., s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 9 kohta ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004, Kok., s. I-11763, 75 kohta).

196 On kuitenkin syytä muistuttaa, että EY:n perustamissopimuksessa taattuihin vapauksiin kohdistuva rajoitus edellyttää siitä riippumatta, onko sillä unionin oikeuden mukainen hyväksyttävä tarkoitus, sitä, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata sillä olevan tavoitteen toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen (ks. asia C-527/06, Renneberg, tuomio 16.10.2008, Kok., s. I-7735, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

197 On kuitenkin syytä muistaa, että komissio tarkastelee riidanalaisessa päätöksessä toissijaisesti kyseisten Saksan toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ja toteaa perustellusti niiden olevan oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

198 Näin ollen on todettava Sveitsin valaliiton kanneperusteen, joka koskee sitä, että riidanalaisessa päätöksessä loukataan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta, olevan tehoton. Itse asiassa on niin, että vaikka riidanalaisen päätöksen 35 perustelukappaleen b alakohdassa esitetty ja edellä 193 kohdassa mainittu päätelmä olisi

virheellinen, tällainen virhe ei voisi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen koska – kuten on jo todettu – kyseisessä päätöksessä todetaan perustellusti, että kyseisillä Saksan toimenpiteillä tavoiteltiin ympäristönsuojelullista päämäärää ja että ne olivat oikeassa suhteessa tähän päämäärään nähden nähden.

199 Sama koskee kanneperustetta, joka liittyy edellä 33 kohdassa mainitun Malpensa-tuomion huomiotta jättämiseen. Jos komissio olisi ottanut huomioon tämän tuomion, sen olisi – kuten Sveitsin valaliitto itse toteaa – pitänyt tarkastella kyseisiä Saksan toimenpiteitä myös siltä kannalta, miten ne vaikuttavat lentoliikennepalvelujen tarjoamisen vapauteen. Kuten juuri on todettu, tällainen tarkastelu ei kuitenkaan olisi voinut johtaa muuhun johtopäätökseen kuin siihen, johon riidanalaisessa päätöksessä päädytään.

– Kanneperuste, jonka mukaan Saksan liittovalta on loukannut vilpittömän yhteistyön velvoitetta

200 Myös Sveitsin valaliiton kanneperuste, jonka mukaan komissio ei ole ottanut huomioon Saksan liittotasavallan väitettyä sopimuksen 17 artiklasta johtuvan vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista, on hylättävä.

201 Tässä yhteydessä on muistettava jo todetun, että kyseisillä Saksan toimenpiteillä ei loukattu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka vahvistetaan sopimuksen 3 artiklassa.

202 Lisäksi on myös jo todettu, että vaikka palvelujen tarjoamisen vapauden tavoite sovellettaisiin sopimuksen alalla, ympäristönsuojelun päämäärä oikeuttaa kyseisten Saksan toimenpiteiden soveltamisesta johtuvat tämän vapauden mahdolliset rajoitukset, joten palvelujen tarjoamisen vapaus ei estäisi kyseisten toimenpiteiden soveltamista.

203 Sveitsin valaliitto ei myöskään ole nimennyt mitään muuta sopimuksen määräystä, joka olisi omiaan estämään Saksan toimenpiteiden soveltamisen. Näin ollen on niin, että vaikka sopimus velvoittaisi Saksan liittotasavaltaa, joka ei ole sopimuksen osapuoli, toimimaan vilpittömän yhteistyön hengessä, on perusteltua, ettei riidanalaisessa päätöksessä todeta tätä oletettua velvoitetta rikotun.

204 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä, kuten myös koko kanne.

Oikeudenkäyntikulut

205 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Sveitsin valaliitto on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, koska tämä on sitä vaatinut.

206 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saksan liittotasavalta vastaa näin ollen väliintulijana omista oikeudenkäyntikuluistaan.

207 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä, että väliintulijan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan. Nyt käsiteltävässä asiassa Landkreis Waldshut, joka on osallistunut menettelyyn tukeakseen komission vaatimuksia, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Sveitsin valaliitto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Saksan liittotasavalta ja Landkreis Waldshut vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Vilaras Prek Ciucă

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 2010.

Allekirjoitukset