Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
27 päivänä kesäkuuta 2019[1]

Asia C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
vastaan
Land Berlin,
muina osapuolina
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH ja
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisukysymys – Lentoliikenne – Lentoasemamaksut – Lentoaseman käyttäjien oikeussuoja – Mahdollisuus sopia muista kuin riippumattoman valvontaviranomaisen hyväksymistä maksuista – Muutoksenhaku – Siviilituomioistuimen toimivalta – Yhteensoveltuvuus direktiivin 2009/12/EY kanssa

1. Direktiivissä 2009/12/EY[2] säädetään, että lentoaseman pitäjät perivät ”käyttäjiltä” (henkilöiltä, jotka vastaavat matkustajien, postin tai rahdin kuljetuksesta lentoteitse)[3] maksuja vastineena niille tarjoamiensa tilojen ja palvelujen käytöstä.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat näiden lentoasemamaksujen hyväksyntää, jonka antaa joko riippumaton valvontaviranomainen (jäljempänä valvontaviranomainen) tai lentoaseman pitäjä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa myös tietää, miten ja missä käyttäjä voi ne riitauttaa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: direktiivi 2009/12

3. Direktiivin 2009/12 2 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’lentoasemalla’ maa-aluetta, joka on erityisesti järjestetty ilma-alusten laskua, lentoonlähtöä ja liikkumista varten, mukaan lukien lentoliikenteen ja ilma-alusten palvelujen tätä toimintaa varten edellyttämät lisärakennelmat ja -laitteet sekä kaupallisen lentoliikenteen tarvitsemat rakennelmat ja laitteet;

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Lentoasemamaksuista 11.3.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 70, s. 1; jäljempänä direktiivi).

3 Käsitettä *käyttäjä* käytetään jäljempänä ainoastaan tässä merkityksessä, siis ilman, että siihen sisältyvät lentoaseman tiloja ja palveluja käyttävät matkustajat (joille lentoyhtiöt myöhemmin vyöryttävät maksun).

2) ’lentoaseman pitäjällä’ yhteisöä, jonka tarkoituksena on kansallisten lakien, asetusten tai sopimusten nojalla huolehtia muun toimintansa ohella tai yksinomaisesti lentoaseman tai lentoasemaverkon infrastruktuurien hallinnosta ja hallinnasta sekä kyseisellä lentoasemalla tai kyseisessä lentoasemaverkossa olevien eri tahojen toiminnan yhteensovittamisesta ja valvonnasta;

3) ’lentoaseman käyttäjällä’ luonnollista tai oikeushenkilöä, joka vastaa matkustajien, postin ja/tai rahdin kuljetuksesta lentoteitse kyseiselle lentoasemalle tai kyseiseltä lentoasemalta;

4) ’lentoasemamaksulla’ lentoaseman pitäjän hyväksi kerättävää maksua, joka peritään lentoaseman käyttäjiltä pelkästään lentoaseman pitäjän käyttöön antamien sellaisten tilojen ja palvelujen käytöstä, jotka liittyvät ilma-alusten laskeutumiseen, lentoonlähtöön, valaistukseen ja pysäköintiin sekä matkustajien ja rahdin käsittelyyn;

_ _”

4. Sen 3 artiklassa (”Syrjimättömyys”) säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on yhteisön lainsäädännön mukaisesti varmistettava, etteivät lentoasemamaksut syrji lentoaseman käyttäjiä keskenään. Tämä ei estä mukauttamasta lentoasemamaksuja yleistä etua koskevien seikkojen, mukaan lukien ympäristöseikat, perusteella. Mukauttamisen perusteiden on oltava asiaan vaikuttavia, objektiivisia ja avoimia.”

5. Direktiivin 5 artiklassa (”Yhteiset maksujärjestelmät”) säädetään seuraavaa:

”Ilmoitettuaan asiasta komissiolle jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeutta noudattaen sallia, että lentoaseman pitäjä soveltaa yhteistä ja avointa maksujärjestelmää samaa kaupunkia tai kaupunkiryhmää palvelevilla lentoasemilla, edellyttäen, että kukin lentoasema täyttää täysin 7 artiklassa säädetyt avoimuutta koskevat vaatimukset.”

6. Direktiivin 6 artiklassa (”Neuvottelut ja muutoksenhaku”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että otetaan käyttöön pakollinen menettely, jonka mukaisesti lentoaseman pitäjä ja lentoaseman käyttäjät taikka käyttäjien edustajat tai yhteenliittymät neuvottelevat säännöllisesti lentoasemamaksujärjestelmän toiminnasta, lentoasemamaksujen tasosta ja tarvittaessa myös tarjottavan palvelun laadusta. Tällaiset neuvottelut on järjestettävä vähintään kerran vuodessa, jollei viimeisimmän neuvottelun yhteydessä toisin sovita. Jos lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien välillä on monivuotinen sopimus, neuvottelut on järjestettävä tämän sopimuksen mukaisesti. Jäsenvaltioilla on oikeus vaatia, että neuvotteluja käydään useammin.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muutokset tehdään lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien välisellä sopimuksella aina, kun se on mahdollista. Tätä varten lentoaseman pitäjän on toimitettava lentoaseman käyttäjille kaikki ehdotukset lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttamiseksi sekä ehdotettujen muutosten syyt viimeistään neljä kuukautta ennen muutosten voimaantuloa, paitsi poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka on perusteltava lentoaseman käyttäjille. Lentoaseman pitäjän on neuvoteltava lentoaseman käyttäjien kanssa ehdotetuista muutoksista ja otettava näiden näkemykset huomioon ennen päätöksen tekemistä. Lentoaseman pitäjän on yleensä julkaistava päätöksensä tai suosituksensa viimeistään kaksi kuukautta ennen sen voimaantuloa. Lentoaseman pitäjän on perusteltava päätöksensä lentoaseman käyttäjien näkemysten osalta, jos ehdotetuista muutoksista ei päästä sopimukseen lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien välillä.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kumpikin osapuoli voi vedota 11 artiklassa tarkoitettuun riippumattomaan valvontaviranomaiseen, jonka on tutkittava lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttamisen perustelut, jos lentoaseman pitäjän tekemästä lentoasemamaksuja koskevasta päätöksestä ollaan erimielisiä.

4. Jos lentoaseman pitäjän päättämä lentoasemamaksujärjestelmän tai -tason muutos saatetaan riippumattoman valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, muutos ei tule voimaan ennen kuin tämä viranomainen on tutkinut asian. Riippumaton valvontaviranomainen tekee neljän viikon kuluessa siitä, kun se on saanut asian käsiteltäväkseen, väliaikaisen päätöksen lentoasemamaksujen muutoksen voimaantulosta, jollei samassa ajassa voida tehdä lopullista päätöstä.

5. Jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta 3 ja 4 kohtaa lentoasemamaksujen tason tai rakenteen muutoksiin lentoasemilla, joiden osalta

a) on olemassa kansallisen oikeuden mukainen pakollinen menettely, jonka mukaan lentoasemamaksut tai niiden enimmäistason määrittää tai hyväksyy riippumaton valvontaviranomainen – –”

7. Direktiivin 7 artiklassa (”Avoimuus”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lentoaseman pitäjä antaa aina 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen neuvottelujen yhteydessä kullekin lentoaseman käyttäjälle taikka lentoaseman käyttäjien edustajille tai yhteenliittymille tiedot tekijöistä, joiden perusteella lentoaseman pitäjän kullakin lentoasemalla perimien kaikkien maksujen järjestelmä tai taso on määritelty. Näihin tietoihin on sisällyttävä vähintään seuraavat:

a) luettelo lentoasemamaksun vastineeksi tarjotuista palveluista ja käyttöön annettavista infrastruktuureista;

b) lentoasemamaksujen asettamisessa käytetty menetelmä;

c) yleinen kulurakenne niiden tilojen ja palvelujen osalta, joita lentoasemamaksut koskevat;

d) eri maksuista kertyvät tulot ja niillä katettujen palvelujen kokonaiskustannukset;

e) julkisilta viranomaisilta saatu rahoitus niiden tilojen ja palvelujen osalta, joita lentoasemamaksut koskevat;

f) ennusteet lentoaseman tilanteesta maksujen, liikenteen kasvun ja suunniteltujen investointien osalta;

g) lentoaseman infrastruktuurin ja laitteiden todellinen käyttö tiettynä aikana; sekä

h) ehdotettujen merkittävien investointien ennustettu tulos sen mukaan, mikä on niiden vaikutus lentoaseman kapasiteettiin.

– –”

8. Direktiivin 11 artiklassa (”Riippumaton valvontaviranomainen”) säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin noudattamiseksi toteutettujen toimenpiteiden asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi ja ainakin 6 artiklassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä tai perustettava riippumaton viranomainen, joka toimii niiden kansallisena riippumattomana valvontaviranomaisena. Tämä viranomainen voi olla sama kuin se, jolle jäsenvaltio on antanut tehtäväksi 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen muiden sääntelytoimenpiteiden soveltamisen, mukaan luettuna maksujärjestelmän ja/tai lentoasemamaksujen tason hyväksyminen, jos se täyttää tämän artiklan 3 kohdassa säädetyt vaatimukset.

– –

7. Riippumattomalla valvontaviranomaisella on suorittaessaan 6 artiklan mukaista tutkintaa, joka koskee sitä, onko lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttaminen perusteltua, oltava pääsy asianomaisten osapuolten hallussa oleviin tarpeellisiin tietoihin, ja sen on kuultava asianomaisia osapuolia ennen päätöksen tekemistä. Sen on tehtävä lopullinen päätös mahdollisimman pian ja joka tapauksessa neljän kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut asian käsiteltäväkseen, sanotun rajoittamatta 6 artiklan 4 kohdan soveltamista. Tätä aikaa voidaan pidentää kahdella kuukaudella asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa. Riippumattoman valvontaviranomaisen päätökset ovat sitovia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioissa käytössä olevaa niiden parlamentaarista tai oikeudellista uudelleentarkastelua.

– –”

B Saksan oikeus

1. Hallintotuomioistuimista annettu asetus (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO)

9. VwGO:n 42 §:n 2 momentista ilmenee, että jollei muuta ole säädetty, kanne otetaan tutkittavaksi vain, jos kantaja väittää, että sen oikeuksia on loukattu hallintotoimella tai sillä, että hallintotoimen tekemisestä on kieltäydytty tai että hallintotoimen tekeminen on lyöty laimin.

2. Lentoliikennelaki (Luftverkehrsgesetz, jäljempänä LuftVG)

10. LuftVG:n 19b §:n 1 momentissa säädetään lentoasemamaksujärjestelmästä. Lentoaseman pitäjän on esitettävä maksujärjestelmä toimivaltaisen lupaviranomaisen hyväksyttäväksi, ja tämä hyväksyy sen, jos se täyttää tietyt edellytykset.[4]

11. LuftVG:n 19b §:n 3 momentissa säädetään maksujärjestelmän hyväksymismenettelystä, johon sisältyvät seuraavat vaiheet:

– Lentoaseman pitäjän on esitettävä lentoaseman käyttäjille maksujärjestelmän suunnitelma ja sen mahdolliset muutokset perusteluineen vähintään kuusi kuukautta ennen järjestelmän voimaantuloa.

– Maksujärjestelmän hyväksymishakemus on esitettävä lupaviranomaiselle vähintään viisi kuukautta ennen maksujärjestelmän voimaantuloa. Hakemus on perusteltava. Siinä on otettava huomioon käyttäjien eriävät näkemykset.

4 Maksujen määrittämisperusteiden on oltava asianmukaisia, objektiivisia, avoimia ja syrjimättömiä; palvelut ja infrastruktuurit, joista maksuja peritään, on oltava selkeästi määriteltyjä; maksut on laskettava kustannusten perusteella, ja ne on vahvistettava ennakolta; kaikilla käyttäjillä on oltava yhtäläinen pääsy palveluihin ja infrastruktuureihin; eriytettyjen maksujen periminen ei ole mahdollista, ellei siihen ole objektiivista syytä.

– Hyväksyntä on myönnettävä, jos maksujen taso on kohtuullinen suhteessa ennakoituihin käyttökustannuksiin ja jos maksut näyttävät takaavan palvelujen tehokkuuden. Tätä ei tarvitse tutkia, jos lentoaseman pitäjä ja käyttäjät ovat päässeet keskenään sopimukseen maksujärjestelmästä.

3. Siviililaki (Bürgerliches Gesetzbuch, jäljempänä BGB)

12. BGB:n 315 §:ssä, joka koskee sopimuksia, säädetään seuraavaa:

– Jos toinen sopimuspuolista määrittää suorituksen yksipuolisesti, sen määrittämisessä on epäselvässä tilanteessa sovellettava kohtuullisuusperusteita.

– Suoritus katsotaan määritetyksi, kun siitä on annettu ilmoitus toiselle sopimuspuolelle.

– Kun suoritus määritetään tällä tavalla, se sitoo toista sopimuspuolta vain, jos se on kohtuuden mukainen. Jos suoritus ei ole kohtuuden mukainen, se vahvistetaan tuomiolla.

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 8.6.2018.

14. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Berliinin osavaltio, Saksan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Puolan hallitusta lukuun ottamatta ne kaikki osallistuivat 11.4.2019 pidettyyn istuntoon.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asian tausta

15. Berlin-Tegelin lentoaseman pitäjä (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) haki 25.6.2014 Berliinin osavaltiolta, joka edustaa valvontaviranomaista, hyväksyntää ehdottamalleen lentoasemamaksujärjestelmälle.

16. Valvontaviranomainen antoi haetun hyväksynnän 13.10.2014 LuftVG:n 19b §:n mukaisesti.

17. Deutsche Lufthansa nosti Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgissa (Berlin-Brandenburgin ylin hallintotuomioistuin, Saksa) kanteen, jossa se vaati hyväksynnän kumoamista.

18. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 22.6.2016 antamallaan tuomiolla sillä perusteella, että (VwGO:n 42 §:n 2 momentin mukaan) Deutsche Lufthansalta puuttui asiavaltuus, koska hyväksynnän antamisella ei voitu loukata sen oikeuksia.

19. Deutsche Lufthansa teki tästä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa), joka esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Onko kansallinen säännös, jossa säädetään, että lentoaseman pitäjän laatima lentoasemamaksujärjestelmä on esitettävä riippumattoman valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi ilman, että lentoaseman pitäjää ja lentoaseman käyttäjää kiellettäisiin vahvistamasta muita kuin valvontaviranomaisen hyväksymät maksut, yhteensoveltuva – – direktiivin 2009/12/EY, erityisesti sen 3 artiklan, 6 artiklan 3–5 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 7 kohdan kanssa?

2) Onko kansallisen oikeuden sellainen tulkinta yhteensoveltuva mainitun direktiivin kanssa, jonka mukaan lentoaseman käyttäjää estetään riitauttamasta riippumattoman valvontaviranomaisen suorittama maksujärjestelmän hyväksyminen mutta se voi nostaa kanteen lentoaseman pitäjää vastaan ja väittää, ettei maksujärjestelmässä vahvistettu maksu ole kohtuuden mukainen?”

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että hyväksyntä ei sen oman oikeuskäytännön mukaan ole oikeudellisesti sitova maksuja vahvistettaessa.[5] LuftVG:n 19b §:llä luodaan julkisoikeudellinen oikeussuhde, jonka osapuolina ovat ainoastaan valvontaviranomainen ja lentoaseman pitäjä hyväksynnän saajana. Koska lentoaseman pitäjän ja lentoaseman käyttäjien välinen oikeussuhde on yksityisoikeudellinen, sopimuspuolten keskenään sopima maksu on pätevä ilman hyväksyntääkin.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että siviilioikeudellisen oikeuskäytännön mukaan maksujen suuruuden valvonta kuuluu siviilituomioistuimille, jotka suorittavat BGB:n 315 §:n mukaisen kohtuullisuusarvioinnin.

22. Voitaisiin kuitenkin väittää, että hallintotuomioistuimella on toimivalta tutkia (ja kantajalla asiavaltuus nostaa) hyväksyntään kohdistettu suora kanne seuraavissa tapauksissa:

– jos katsotaan, että hyväksynnällä vahvistetaan yleisiä sopimusehtoja, joita sopimuspuolet eivät saa keskenään muuttaa eivätkä siten myöskään sopia muista kuin valvontaviranomaisen hyväksymistä maksuista

– jos LuftVG:n 19b §:llä annetaan lentoaseman käyttäjille yksilöllistä suojaa, jonka niille synnyttämä välitön intressi on välitöntä yleistä intressiä tärkeämpi.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että tuomion CTL Logistics[6] perusteella on syytä epäillä BGB:n 315 §:n soveltuvuutta keinona direktiivin vaatimusten täyttämiseen. Lentoaseman käyttäjillä ei ole mitään muuta vaihtoehtoa puolustaakseen intressejään kuin nostaa oikeuksiensa suojaamiseksi siviilioikeudellinen kanne, mikä on vastoin Saksan perustuslaissa vahvistettua tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ratkaisuksi LuftVG:n 19b §:n perustuslain mukaista tulkintaa, joka tarkoittaisi käyttäjien asiavaltuuden tunnustamista VwGO:n 42 §:n 2 momentin nojalla.

B Alustavat huomautukset

25. Ennakkoratkaisupyynnössä mainituista tiedoista ilmenee, että Saksassa lentoasemamaksut hyväksyy valvontaviranomainen. Käyttäjä voi riitauttaa hyväksynnän ainoastaan *epäsuorasti* nostamalla siviilioikeudellisen kanteen, joten kanteen mahdollisesta menestymisestä on etua vain sille itselleen. Lentoaseman pitäjä sitä vastoin voi riitauttaa sen *suoraan* hallintotuomioistuimessa.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tässä yhteydessä epävarma siitä, voiko hallintotuomioistuin olla toimivaltainen käsittelemään kanteen, jonka käyttäjä (lentoyhtiö) nostaa *suoraan* valvontaviranomaisen hyväksymää maksujärjestelmää vastaan. Tällainen tilanne syntyisi, jos sopimuspuolet eivät voisi neuvotella muista kuin valvontaviranomaisen hyväksymistä maksuista ja jos siviilituomioistuimille annettua käyttäjien oikeuksien suojelutehtävää pidettäisiin yhteensopimattomana direktiivin kanssa.

5 Se viittaa 8.7.1977 annettuun tuomioon, joka koski entisen lentoliikennemaksuista annetun asetuksen 43 §:ää.

6 Tuomio 9.11.2017, C-489/15, EU:C:2017:834; jäljempänä tuomio CTL Logistics..

27. Unionin tuomioistuin ei voi puuttua kansallisten oikeussääntöjen tulkintaan eikä määrittää, mitkä kansalliset tuomioistuimet kulloinkin ovat toimivaltaisia ja miten kantajien asiavaltuus määräytyy siviili- ja hallinto-oikeudellisissa oikeudenkäynneissä. Se voi kuitenkin antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle unionin oikeuden tulkintaa koskevia ohjeita, joiden avulla tämä pystyy itse tekemään tarvittavat johtopäätökset.

28. Ennen näiden kahden ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelua on aiheellista tutkia, antaako direktiivi lentoasemien käyttäjille oikeutetun intressin riitauttaa maksujen vahvistaminen.

C Käyttäjien oikeutettu intressi riitauttaa lentoasemamaksut

29. Lentoasemamaksuja koskevaa direktiiviä hahmotellessaan komissio laati ehdotuksensa osana ”laajempaa aloitetta, jossa keskitytään lentoasemiin ja pyritään edistämään niiden toiminnan tehokkuutta ja rajallisen kapasiteetin optimaalista käyttöä”.[7] Komissio korosti aivan erityisesti maksujen merkitystä lentoyhtiöiden toiminnan tehokkuudelle.[8]

30. Unionin lentoyhtiöiden kilpailukyky on siten keskeisessä asemassa lentoasemamaksujärjestelmän suunnittelussa.[9]

31. Komissiolla oli valittavanaan muun muassa seuraavat kolme vaihtoehtoa:

– antaa jäsenvaltioille toimivalta itse säännellä tätä kysymystä

– viedä sääntely mahdollisimman pitkälle laatimalla järjestelmä, jota sovelletaan yhtenäisesti koko unionissa ja jossa lentoasemamaksut määritetään ja peritään yhden ainoan laskentamenetelmän mukaisesti

– turvautua ”keskitiehen” laatimalla yhteisille periaatteille perustuva yleinen toimintakehys, jossa kansallisilla sääntelyviranomaisilla on enemmän väljyyttä sovittaa direktiivi kansallisiin olosuhteisiinsa.[10]

32. Se päätyi kolmanteen vaihtoehtoon, mikä ilmenee direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta.[11] Sen vuoksi lentoaseman pitäjien ja käyttäjien välisessä suhteessa on maksujen osalta noudatettava tiettyjä perusperiaatteita, jotka määritellään tämän direktiivin tekstissä.

33. Nämä periaatteet ovat syrjimättömyys, avoimuus ja asianomaisten käyttäjien osallistuminen menettelyyn.

7 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista, SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final.

8 ”EU:n lentoliikenteen harjoittajat toimivat voimakkaan syklisessä taloudellisessa ympäristössä, jossa kansainvälinen kilpailu lisääntyy. – – Ilmailun koko toimitusketjusta olisi tehtävä mahdollisimman kilpailukykyinen, jotta voidaan turvata koko EU:n talouden jatkuva kilpailukyky. Lentoasemamaksut ovat tärkeä lenkki tässä ketjussa, koska niiden osuus EU:n suurimpien lentoliikenteen harjoittajien toimintakustannuksista on 4–8 prosenttia.”

9 Saksan hallitus on tästä tietoinen, sillä se myöntää huomautuksissaan (54 kohta) että maksujen tasolla on lentoasemille ja lentoyhtiöille tärkeä merkitys, koska se on yksi määräasemien valintaan vaikuttavista tekijöistä.

10 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista, SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final, 6.2.2 kohta.

11 ”On tarpeen vahvistaa yhteiset puitteet, joilla säännellään lentoasemamaksujen keskeisiä tekijöitä ja sitä, miten nämä maksut asetetaan, sillä tällaisten puitteiden puuttuminen voi vaarantaa lentoaseman pitäjien ja lentoaseman käyttäjien välisiä suhteita koskevien perusvaatimusten täyttymisen.”

34. Syrjimättömyydestä direktiivin 3 artiklassa säädetään, että lentoasemamaksut eivät saa ”syrjiä lentoaseman käyttäjiä keskenään”. Kyse on säännöstä, jonka tarkoituksena on taata lentoasemaa käyttäville lentoyhtiöille tasapuoliset kilpailuedellytykset ja varmistaa, ettei ketään niistä suosita muiden käyttäjien vahingoksi ja ettei kukaan niistä siten pääse syrjäyttämään kilpailijoitaan tarjoamalla houkuttelevampia palveluja markkinoilla. [12]

35. *Käyttäjien osallistumisesta* maksujen vahvistamismenettelyyn on todettava, että direktiivin 6 artiklassa velvoitetaan käyttäjät ja lentoaseman pitäjät neuvottelemaan säännöllisesti – vähintään kerran vuodessa – (1 kohta) lentoasemamaksujärjestelmästä tai -maksujen tasosta ja niiden muutoksista (2 kohta). [13]

36. Lopullinen päätös voidaan tehdä kahdella vaihtoehtoisella tavalla, jotka määritellään direktiivin 6 artiklassa sen mukaan,

– onko lentoaseman pitäjä toimivaltainen vahvistamaan maksut (2 kohta). Tässä tapauksessa sen päätökseen voidaan hakea muutosta valvontaviranomaiselta täytäntöönpanoa lykkäävin vaikutuksin

– kuuluuko toimivalta ”määrittää tai hyväksyä lentoasemamaksut tai niiden enimmäistaso” valvontaviranomaiselle (5 kohdan a alakohta). Tässä tapauksessa 6 artiklan 1 ja 2 kohdan [14] neuvottelumenettely edeltää Saksassa ehdotusta, joka lentoaseman pitäjän on toimitettava riippumattomalle valvontaviranomaiselle.

37. Viimeiseksi direktiivin 7 artiklassa edellytetään *avoimuutta*. Vaikka tässä säännöksessä viitataan ainoastaan 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin neuvotteluihin, avoimuusperiaate koskee myös lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttamismenettelyä, josta säädetään tarkemmin 6 artiklan 2 kohdassa. Tästä syystä lentoaseman pitäjä velvoitetaan esittämään käyttäjille ehdotuksensa niiden muuttamiseksi ”sekä ehdotettujen muutosten syyt”.

38. Direktiivin 6 artiklassa viitataan siinä yhteydessä, kun siinä velvoitetaan noudattamaan maksuissa edellä mainitsemiani periaatteita, lentoaseman käyttäjien mahdollisuuteen *hakea muutosta* lentoaseman pitäjän päätöksiin, jotka niiden näkemyksen mukaan eivät ole näiden periaatteiden mukaisia.

39. Tämä muutoksenhakumahdollisuus vastaa käyttäjille myönnettyjä oikeuksia. Kun direktiivissä säädetään, että käyttäjille on taattava mahdollisuus saada tietoja päätöksentekomenettelystä ja osallistua siihen (jopa niin pitkälle, että lentoaseman pitäjän on perusteltava päätöksensä, jos se ei hyväksy käyttäjien esittämiä näkemyksiä), siinä annetaan käyttäjille tietty *oikeus*, jota on kunnioitettava. Unionin lainsäätäjä on halunnut, että käyttäjien näkemys on seikka, joka on otettava huomioon lopullista päätöstä tehtäessä.

12 Tätä sääntöä täydennettiin lainsäädäntömenettelyn aikana, jotta syrjintäkiellon periaate ei estä mukauttamasta maksuja sellaisten yleistä etua koskevien seikkojen perusteilla, jotka ovat objektiivisia ja avoimia (Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lentoasemamaksuista, 15.1.2008 (COM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)). Direktiivin 3 artiklassa viitataan näihin mukauttamisen perusteisiin, joiden on oltava ”vaikuttavia, objektiivisia ja avoimia”. Samoin direktiivissä sallitaan lentoasemamaksujen tason eriyttäminen palvelujen laadun ja laajuuden mukaisesti. Palveluja on kuitenkin tarjottava syrjimättömästi (direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappale ja 10 artikla). Käyttöoikeus on määriteltävä objektiivisin ja syrjimättömin perustein, ”jotka lentoaseman pitäjä laatii”.

13 Jos ehdotetuista muutoksista ei päästä sopimukseen, lentoaseman pitäjän on perusteltava päätöksensä suhteessa käyttäjien näkemyksiin.

14 Neuvotteluista säädetään muuallakin kuin 6 artiklassa: direktiivin 11 artiklan 7 kohdasta ilmenee, että ”riippumattomalla valvontaviranomaisella on suorittaessaan 6 artiklan mukaista tutkintaa, joka koskee sitä, onko lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttaminen perusteltua, oltava pääsy asianomaisten osapuolten hallussa oleviin tarpeellisiin tietoihin, ja sen on kuultava asianomaisia osapuolia ennen päätöksen tekemistä”. Valvontaviranomaisen on siis otettava huomioon lentoaseman käyttäjien näkemykset, olipa kyse sitten lentoaseman pitäjän päätökseen kohdistamasta muutoksenhausta tai tämän viranomaisen omasta päätöksentekomenettelystä.

40. Sama pätee avoimuuden ja syrjintäkiellon periaatteisiin: käyttäjät voivat vedota niiden loukkaamiseen, joka tapauksen mukaan voi johtaa maksujen hyväksymisestä tehdyn päätöksen kumoamiseen. Jos päätöksellä esimerkiksi loukataan lentoyhtiöiden yhdenvertaisuutta, ei ole juurikaan epäilystä siitä, että syrjityksi tulleen yhtiön on voitava hakea muutosta.

41. Mahdollisessa muutoksenhaussa voidaan riitauttaa myös muita käyttöön otetun maksujärjestelmän osatekijöitä. Lentoaseman pitäjän ja käyttäjien välisen taloudellisen suhteen on perustuttava lentoasemamaksujen ja niiden kustannusten tasapainoon, joiden rahoittamiseksi maksuja kerätään.[15] Käyttäjillä on siten oltava käytettävissään järjestelmä, jossa ne voivat riitauttaa maksut, joiden määrä horjuttaa tätä tasapainoa eli selvästikin aiheuttaa suhteettoman rasitteen suhteessa palvelujen tai tilojen käytöstä aiheutuviin kustannuksiin.

42. Direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jos toimivalta maksujen hyväksymiseen on lentoaseman pitäjällä, sen päätöksiin on haettava muutosta valvontaviranomaiselta. Kyseisestä säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että tämän viranomaisen muutoksenhaussa tekemästä päätöksestä on mahdollista valittaa edelleen tuomioistuimeen.

43. Ainoa viittaus valvontaviranomaisen tekemien päätösten tuomioistuinvalvontaan löytyy direktiivin 11 artiklan 7 kohdan viimeisestä virkkeestä. Kyseisen säännöksen mukaan tämän viranomaisen päätökset ”ovat sitovia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioissa käytössä olevaa niiden parlamentaarista tai oikeudellista uudelleentarkastelua”.

44. Direktiivin 11 artiklan 7 kohdan viimeisen virkkeen sanamuodossa on ainakin kaksi ongelmaa:

– ensimmäinen niistä on se, että 7 kohta koskee lähtökohtaisesti vain yhdenlaisia valvontaviranomaisen toimenpiteitä, eikä niitä kaikkia.[16] Se siis rajoittuu ainoastaan toimenpiteisiin, jotka toteutetaan sellaisen tutkinnan jälkeen, ”joka koskee sitä, onko lentoasemamaksujärjestelmän tai -maksujen tason muuttaminen perusteltua – –”

– toinen ongelma on se, että säännöksen sanamuodon perusteella näyttää siltä, että jäsenvaltiot voivat asettaa valvontaviranomaisen päätökset ainoastaan parlamentaariseen mutta eivät oikeudelliseen valvontaan.[17]

45. Uskoakseni nämä kaksi ongelmaa voidaan ratkaista tukeutumalla ylemmäntasoisiin eli unionin primaarioikeuden määräyksiin. SEU 19 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan yleisesti säätämään ”tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vastaavasti todetaan, että ”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”.

46. Koska direktiivissä tunnustetaan lentoaseman käyttäjille sekä oikeutettu intressi että todellisia subjektiivisia oikeuksia, näiden kahden ylemmäntasoisen oikeussäännön soveltaminen tarkoittaa, että jäsenvaltiot ovat velvollisia säätämään menettelyllisistä keinoista, joilla käyttäjille taataan tehokas oikeussuoja tällä erityisalalla.

15 Ks. mm. direktiivin johdanto-osan ensimmäinen (”joiden kustannukset ne yleensä kattavat lentoasemamaksuilla”) ja kymmenes perustelukappale (”lentoasemamaksu on maksu, joka on tarkoitettu ja jota sovelletaan erityisesti niiden kustannusten kattamiseen, jotka aiheutuvat tilojen ja palvelujen tarjoamisesta siviili-ilmailulle”). Erityisen kuvaava on johdanto-osan 15 perustelukappale, jonka mukaan ”lentoaseman pitäjien olisi voitava soveltaa lentoasemamaksuja, jotka vastaavat tarjottua infrastruktuuria ja/tai palvelun tasoa, koska lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus edellyttää, että lentoaseman pitäjän tarjoamien palvelujen hinta vastaa niiden laatua”.

16 Komission laatima direktiiviehdotus käsitti kaikki valvontaviranomaisen toimet.

17 Tätä jälkimmäistä ongelmaa ei esiinny Saksassa, jonne on perustettu valvontaviranomaisen päätösten tuomioistuinvalvontaa koskeva järjestelmä. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, vaikeutena on määrittää, ovatko nämä valvontakeinot direktiivin vaatimusten mukaisia. Istunnossa komissio myönsi, että parlamentaarinen valvonta ei ole oikeudellisen valvonnan vaihtoehto, vaan viimeksi mainitun on aina oltava käyttäjien käytettävissä.

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma nimenomaan siitä, onko Saksan oikeudessa säädetty järjestelmä riittävä takaamaan direktiivissä lentoaseman käyttäjille tunnustettujen oikeuksien ja intressien tehokkaan oikeussuojan.

D Lentoaseman pitäjän ja käyttäjien mahdollisuus sopia muista kuin valvontaviranomaisen hyväksymistä maksuista (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)

48. Kuten jo edellä selitin, Saksan järjestelmässä lentoaseman pitäjä esittää lentoasemamaksuista ehdotuksen, jonka valvontaviranomainen hyväksyy.

49. Saksan lainsäätäjä on siten valinnut direktiivin 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarjotun vaihtoehdon. Tämän vaihtoehdon mukaisesti valvontaviranomaisen päätöksille on tunnustettava sitova oikeusvaikutus, koska tällainen seuraus juuri oikeuttaa direktiivin järjestelmän ja antaa sille tehokkaan vaikutuksen.

50. Ei nimittäin olisi mielekästä edellyttää direktiivin 5 artiklassa ”yhteisen ja avoimen maksujärjestelmän” soveltamista ”samaa kaupunkia tai kaupunkiryhmää palvelevilla” lentoasemilla, jos niiden annettaisiin tehdä erillisiä sopimuksia, joilla voitaisiin kiertää direktiivin soveltaminen yhden tai useamman käyttäjän osalta.

51. Yhtäältä nämä erilliset sopimukset vaikuttaisivat maksujärjestelmän *yhteiseen* luonteeseen ja toisaalta toisivat siihen tekijöitä, jotka aiheuttaisivat avoimuuden kannalta ylittämättömiä vääristymiä.

52. Käyttäjille on nimittäin annettava tiedot ”tekijöistä, joiden perusteella lentoaseman pitäjän kullakin lentoasemalla perimien kaikkien maksujen järjestelmä tai taso on määritelty” (7 artiklan 1 kohta).[18] Näiden tietojen joukossa ovat esimerkiksi kustannuksiin ja maksuihin liittyvät tiedot. Ei olisi mitään hyötyä ilmoittaa esimerkiksi eri maksuista kertyvistä tuloista ja niillä katettujen palvelujen kokonaiskustannuksista (7 artiklan 1 kohdan d alakohta), jos tämä parametri voitaisiin täysin sivuuttaa maksujärjestelmän hyväksymisen jälkeen.

53. Myös 10 artiklassa tarkoitettujen ”eriytettyjen palvelujen” tapauksessa direktiivissä turvaudutaan yleisiin palveluluokkiin sallimatta palvelujen yksilöllistämistä tiettyihin käyttäjiin nähden. Tämän säännöksen mukaan lentoaseman pitäjä voi tarjota räätälöityjä palveluja, joissa maksujen taso voi vaihdella tällaisten ”palvelujen laadun ja laajuuden sekä niiden kustannusten tai muunlaisten *objektiivisten ja avoimien perusteiden* mukaisesti”. Nämä ”eriytetyt lentoasemamaksut” kuuluvat kuitenkin osana valvontaviranomaisen (Saksassa) hyväksymään yleiseen maksujärjestelmään, jonka sisällön tämä viranomainen määrää ennalta ilman, että mistään sen osatekijöistä on neuvoteltava erikseen.

54. Istunnossa keskusteltiin lentoaseman pitäjän ja käyttäjien mahdollisuudesta sopia maksuista sen jälkeen, kun valvontaviranomainen on hyväksynyt niiden *enimmäistason* (direktiivin 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan viimeinen virke). Kysymys on siitä, voidaanko maksuista tällaisessa tilanteessa neuvotella erikseen vai onko niistä neuvoteltava yhteisesti kaikkien lentoaseman käyttäjien kanssa.[19]

18 Muutosten osalta sen 6 artiklan 2 kohdassa viitataan ”ehdotettujen muutosten syihin”.

19 Mielestäni tällä keskustelulla ei ole merkitystä käsiteltävässä asiassa annettavan ratkaisun kannalta, koska ennakkoratkaisupyynnön mukaan valvontaviranomainen hyväksyi lentoaseman pitäjän ehdotuksen, joten kyse ei ole maksujen enimmäistason vahvistamisesta. Istunnossa tuotiin esiin, että maksuasteikko rakentuu useista eri tekijöistä, joista kukin on taloudellisesti mitattavissa, ja että niiden summa määrää lopullisen asteikon. Enimmäistason alittavissa maksuissa on välttämättä noudatettava näitä parametreja.

55. Edellä esitetyin perusteluin on vastattava, että tämä on mahdollista siltä osin kuin i) vahvistettua enimmäistasoa noudatetaan, ii) neuvottelujen on joka tapauksessa oltava kollektiivisia, iii) mikä tahansa lentoyhtiö voi saada sovituksi itselleen saman hyväksyttyä enimmäistasoa alemman maksun kuin on myönnetty toisille lentoyhtiöille ja iv) valvontaviranomainen voi jälkikäteen valvoa lentoaseman pitäjän ja käyttäjien välisiä sopimuksia. Vain tällä tavoin voidaan turvata direktiivin taustalla olevat periaatteet, erityisesti syrjintäkiellon periaate.[20]

E Saksan oikeussuojajärjestelmä ja sen yhteensoveltuvuus direktiivin kanssa (toinen ennakkoratkaisukysymys)

56. Saksan järjestelmän keskeiset piirteet, sellaisina kuin ne ilmenevät ennakkoratkaisupyynnöstä,[21] voidaan tiivistää seuraavasti:

– Käyttäjien ja lentoaseman pitäjän välistä sopimussuhdetta säännellään siviilioikeuden säännöksillä.

– Sopimuspuolten väliset riidat on käsiteltävä siviilituomioistuimessa. Tämä ratkaisee ne ”kohtuullisuusarvioinnilla”, jossa saatetaan tasapainoon kunkin sopimuspuolen objektiiviset taloudelliset intressit suhteessa sopimuksen tarkoitukseen ja suhteessa siihen palvelusuoritukseen, josta ”kohtuullista vastiketta” edustava hinta (maksu) peritään.

– Lentoaseman pitäjällä on harkintavaltaa ”kohtuullisen vastikkeen” määrittämisessä. Siviilituomioistuin pyrkii valvomaan sopimusten kohtuullisuutta: jos se katsoo, että maksut ovat liian suuria, se voi määrätä niiden kohtuullisen määrän taannehtivin vaikutuksin.

– Siviilituomioistuimen päätöksellä on ainoastaan inter partes -vaikutus.[22]

57. Koska lentoaseman käyttäjien oikeuksia koskevia kansallisia oikeussuojajärjestelmiä ei ole yhdenmukaistettu, kukin jäsenvaltio on toimivaltainen perustamaan oman järjestelmänsä noudattaen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatetta vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteilla suhteutettuna.

58. Saksan lainsäätäjän laatimaa oikeussuojajärjestelmää voitaisiin siis ensi näkemältä pitää oikeutettuna, jos BGB:n 315 §:ssä tarjottaisiin asianmukaiset menettelypuitteet käyttäjien oikeuksien suojaamiseksi sekä menettelylliseltä (tiedonsaanti, neuvottelu ja osallistuminen) että aineelliselta (syrjimättömyys ja maksujen ja kustannusten vastaavuus) kannalta.

59. Mielestäni näin ei kuitenkaan ole.

60. Edellä tiivistetystä kuvauksesta ilmenee, että Saksan oikeudessa lentoasemamaksujen riitauttamiseksi perustettu järjestelmä vastaa järjestelmää, jota tarkasteltiin tuomiossa CTL Logistics; siinä oli kyse samankaltaisista, silloisia Saksan rautatiemaksuja koskevista ongelmista. Näillä kahdella järjestelmällä on sen verran yhtäläisyyksiä, että käsiteltävässä asiassa on välttämättä tukeuduttava tähän ennakkotapaukseen, kun otetaan huomioon, että myös siinä käsiteltiin BGB:n 315 §:n soveltamista vastaavanlaisten riitojen ratkaisemisessa.

61. Vastaperusteluna sitä vastaan, että tuomiossa CTL Logistics vahvistettua oikeuskäytäntöä sovellettaisiin nyt käsiteltävään asiaan, on vedottu siihen, että rautatieinfrastruktuurien käytön sääntely ja rautatiemaksujen määräytymisperusteet eivät ole samat kuin lentoasemien vastaavat.

20 Saksan hallitus näyttää auliisti myöntävän tämän, kun se kirjallisissa huomautuksissaan (35 kohta) toteaa, että maksuasteikosta on mahdollista poiketa, kunhan noudatetaan siinä vahvistettua enimmäistasoa ja otetaan huomioon avoimuuden, objektiivisuuden ja syrjintäkiellon periaatteet.

21 Lähinnä sen 22 ja 38 kohdasta.

22 Elleivät muut käyttäjät saatuaan tiedon tästä päätöksestä nosta siviilituomioistuimessa omaa kannettaan voidakseen hyötyä samasta ratkaisusta.

62. Pitää paikkansa, että rautatie- ja ilmailualan sääntelyssä on eroja. Ensiksi mainitulla alalla annettuun direktiiviin 2012/34/EU[23] sisältyvät sekä rautatieinfrastruktuurin (ja palvelupaikkojen) kapasiteetin käyttöoikeuden myöntäminen rautatieyrityksille että rautatiemaksujen vahvistaminen, kun taas ilmailualan sääntely on hajanaisempaa. Jos kuitenkin tarkastellaan näiden kahden sääntelyn taustoja, niissä on enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroja siltä osin kuin on kyse maksuista.

63. Kummassakin tapauksessa (rautateiden ja lentoasemien) rakennelmilla ja laitteilla on rajallinen kapasiteetti, jota on tarjottava käyttäjille syrjimättömin perustein. Kummallakin alalla tehdään ero yhtäältä infrastruktuurien ja palvelujen, joiden käyttömahdollisuutta hallinnoijan (rataverkon haltijan tai lentoaseman pitäjän) on tarjottava käyttäjälle (rautatieyritykselle tai lentoyhtiölle), ja toisaalta kolmannen osapuolen (rautateiden palvelupaikkojen ylläpitäjän tai maahuolintapalvelujen tarjoajan) mahdollisesti tarjoamien palvelujen välillä.

64. Rautatiemaksu- ja lentoasemamaksujärjestelmien yhdenmukaisuus on kiistaton, kun niitä tarkastellaan syrjintäkiellon periaatteen kannalta.[24] Käyttäjäyritysten välisen yhdenvertaisuuden periaatteen välttämätön seuraus on se, että rautatie- tai lentoasemamaksuista tehtävien päätösten on vaikutettava kaikkiin asianosaisiin samalla tavoin. Rautatie- tai lentoasemamaksujen vahvistamisperusteiden yhtenäisyyden takaa se, että on olemassa valvontaviranomainen, jolla on lopullinen päätösvalta.

65. Vastaavia yhtäläisyyksiä on havaittavissa valvontaviranomaisen tehtävissä. Valvontaviranomaisen toimivaltuudet ovat rautatiealalla samat kuin ne, jotka edellä jo esitin lentoasemamaksujen osalta. Tarkemmin sanottuna direktiivin 2012/34 55–58 artiklassa säädetään sääntelyelimestä, jolta palveluntarjoajat voivat hakea muutosta (56 artikla) hinnoittelujärjestelmää tai maksujen suuruutta tai määräytymisperusteita koskeviin päätöksiin.

66. Katson näin ollen, että vertailun perusteella eurooppalaista rautatiealuetta koskeva oikeudellinen järjestelmä ja lentoasemia koskeva oikeudellinen järjestelmä ovat maksujen osalta sen verran yhdenmukaiset, että käsiteltävään asiaan voidaan soveltaa tuomiota CTL Logistics.

67. Tarkastelen seuraavaksi tästä lähtökohdasta, miten unionin tuomioistuimen tuomiossa CTL Logistics antamaa vastausta voidaan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Kyseisessä tuomiossa esitetyssä päättelyssä kehitellään seitsemää eri perustelua (69–102 kohta), joista neljää tarkastelen tässä lähemmin.

68. Ensinnäkin unionin tuomioistuin totesi, että ”kohtuullisuusarviointi kussakin yksittäistapauksessa on vastoin direktiivin 2001/14 4 artiklan 5 kohdassa ja direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta”. Tämän toteamuksen perustelemiseksi se lisäsi, että ”koska BGB:n 315 §:n soveltaminen painottaa yksinomaan yksittäisen sopimuksen taloudellista järkevyyttä, siinä jätetään huomiotta se seikka, että vain yhtenäisiin perusteisiin perustuvien maksujen vahvistamisella voidaan taata se, että maksupolitiikkaa sovelletaan samalla tavalla kaikkiin rautatieyrityksiin”.[25]

23 Yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 343, s. 32). Tällä direktiivillä kumotaan rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä 26.2.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/14/EY (EYVL 2001, L 75, s. 29).

24 Lentoasemamaksujen tapauksessa tämä ilmenee direktiivin 2009/12 3 artiklasta. Rautatiemaksujen tapauksessa direktiivin 2012/34 29 artiklan 3 kohdassa korostetaan seuraavaa: ”Rataverkon haltijoiden on varmistettava, että hinnoittelujärjestelmän soveltaminen johtaa tasapuolisten ja ketään syrjimättömien maksujen perimiseen eri rautatieyrityksiltä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja samanlaisella markkinoiden osalla, ja että tosiasiallisesti sovellettavat maksut ovat verkkoselostuksessa määrättyjen sääntöjen mukaisia.”

25 Tuomio CTL Logistics, 70 ja 74 kohta.

69. Samasta syystä on siten todettava, että lentoasemamaksujen tapauksessa siviilituomioistuimen riidanratkaisumenettely, jossa sovelletaan kohtuullisuusarviointia ja jolla on vain inter partes -vaikutus, ei ole mikään *yhteinen* järjestelmä eikä direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon periaatteen mukainen.

70. Toiseksi ”riippumattomien siviilituomioistuinten erilaiset ratkaisut, joita ei mahdollisesti ole yhtenäistetty ylempien tuomioistuinten oikeuskäytännössä, korvaisivat toimivaltaisen elimen suorittaman valvonnan yhtenäisyyden, jollei muuta johdu myöhemmästä valvonnasta, jota tämän elimen päätöksistä mahdollisesti nostettuja kanteita käsittelevät tuomioistuimet eli tässä tapauksessa hallintotuomioistuin harjoittavat – –. Tämä johtaa kahden yhteensovittamattoman päätöksentekomenettelyn päällekkäisyyteen, mikä on ilmeisessä ristiriidassa direktiivin 2001/14 30 artiklan tavoitteen kanssa”. [26]

71. Jokseenkin sama pätee lentoasemapalvelujen alalla. Järjestelmä, jossa käyttäjät eivät voi suoraan riitauttaa valvontaviranomaisen päätöksiä, vaan jossa tällaisen riitauttamisen korvaa siviilioikeudellinen riitautuskanne, jolla on inter partes -vaikutus, vaarantaa valvontaviranomaisen, joka joko hyväksyy maksujärjestelmän suoraan itse tai valvoo lentoaseman pitäjän hyväksymää maksujärjestelmää muutoksenhakumenettelyn kautta, soveltamien perusteiden yhtenäisyyden. [27]

72. Kolmanneksi kaksitahoisessa rautatiemaksujen riitauttamisjärjestelmässä valvontaviranomainen ei ollut velvollinen mukauttamaan maksujärjestelmää sen mukaan, mitä siviilituomioistuin BGB:n 315 §:n nojalla päätti, koska ”mikään tämäntyyppinen velvollisuus ei käy ilmi sääntelyelintä koskevista direktiivin 2001/14 säännöksistä”. [28]

73. Tämä pätee myös lentoasemamaksuihin. Oletus siitä, että valvontaviranomaisen ”pitäisi tyytyä reagoimaan yksittäisiin ratkaisuihin, jotka siviilituomioistuimet ovat jo antaneet BGB:n 315 §:n perusteella”, [29] on myös tällä alalla vastoin valvontaviranomaiselle annettua tehtävää.

74. Neljänneksi unionin tuomioistuin korosti, että soveltamalla tuomioistuinten kaksitahoiseen toimivaltaan perustuvaa järjestelmää rautatiealalla ”sitä, että sääntelyelimen tekemät päätökset sitovat kaikkia niitä, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan, kuten direktiivin 2001/14 30 artiklan 5 kohdan toisesta virkkeestä käy ilmi, ei noudatettaisi. – – Tämän periaatteen vastaista olisi se, että ratkaisut, jotka siviilituomioistuimet antavat mahdollisesti maksujen määrittämistä koskevassa säännöstössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti, vaikuttaisivat vain niihin, jotka ovat näissä tuomioistuimissa käsiteltävien oikeusriitojen asianosaisia”. [30]

75. Tämä perustelu pätee myös mahdollisiin käyttäjien lentoasemamaksuista nostamiin kanteisiin, koska siviilituomioistuimen tuomioilla, joilla ne ratkaistaan, ei ole erga omnes -vaikutusta.

76. BGB:n 315 §:n mukaan siviilituomioistuimen tehtävä on suorittaa kohtuullisuusarviointi, jossa mukautetaan sopimussuhteen molemminpuolisesti velvoittavia ehtoja. Se voisi samassa yhteydessä arvioida myös tarjotun palvelun kustannusten ja hinnan (maksun) oikeasuhteisuuden.

26 Ibidem, 87 kohta. Lähtötilanne ilmenee selvimmin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksessa CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901), 1 ja 9 kohta.

27 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan vain valvontaviranomaisen ja lentoaseman pitäjän välillä on hallinto-oikeudellinen suhde, joten vain jälkimmäisellä on oikeus muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa.

28 Tuomio CTL Logistics, 91 kohta.

29 Ibidem, 92 kohta.

30 Ibidem, 94 kohta.

77. On kuitenkin johdonmukaista ajatella, että siviilituomioistuimen tuomiovaltaan eivät kuulu muut maksun hyväksymiseen päättyneen menettelyn ratkaisevat osa-alueet, kuten päätöksentekoelimen tahdonmuodostukseen liittyvät kysymykset tai mahdolliset muotovirheet, joilla on voinut olla merkitystä muotoiltaessa hallinnollisen päätöksen sisältöä. [31]

78. Tässä tilanteessa käyttäjät – joilla Saksan hallintotuomioistuinten mukaan ei ole asiavaltuutta riitauttaa valvontaviranomaisen päätöksiä –, eivät voisi vedota minkäänlaiseen lainkäyttöelimeen vaatiakseen sitä tutkimaan nämä luonteeltaan vahvasti hallinnolliset seikat, jotka ovat olleet ratkaisevia maksuja hyväksyttäessä.

79. Mistään ei myöskään käy ilmi, että yksittäisessä riita-asiassa annetun siviilituomioistuimen tuomion vaikutukset voitaisiin ulottaa koskemaan muita käyttäjiä. Vaikuttaa siltä, että näiden ainoana vaihtoehtona on nostaa uusia siviilioikeudellisia kanteita. Direktiivin tehokkuus on siten riippuvainen yksittäisistä päätöksistä nostaa useita peräkkäisiä kanteita hallitsemattomissa olosuhteissa, millä ei suinkaan taata syrjimättömyyteen, avoimuuteen ja käyttäjien osallistumiseen perustuvan yhteisen maksujärjestelmän säilymistä.

80. Edellä esitetyn perusteella käyttäjillä on oltava mahdollisuus sellaiseen muutoksenhakukeinoon tuomioistuimessa, jonka avulla ne voivat rajoituksetta riitauttaa valvontaviranomaisen tekemät päätökset.

81. Istunnossa jotkin osapuolet väittivät, että jos käyttäjille annettaisiin mahdollisuus riitauttaa valvontaviranomaisen päätökset hallintotuomioistuimessa, lentoasemamaksujen periminen saattaisi lamautua, kun otetaan huomioon riitautettujen päätösten lykkäävää vaikutusta koskevat menettelysäännöt.

82. Tämä vastaväite ei voi menestyä. Yhtäältä on kansallisen lainsäätäjän asia vahvistaa niin tällä kuin muillakin aloilla noudatettavat menettelysäännöt, joilla estetään maksujen perinnän yleinen lamautuminen. Toisaalta on niin, kuten eräs osapuolista istunnossa myönsi, että voimassa olevien kansallisten säännösten mukaan valvontaviranomaisella on joka tapauksessa oikeus määrätä maksettaviksi kyseiset maksut, vaikka sen päätös olisikin riitautettu tuomioistuimessa, jos tähän on yleistä etua koskevia syitä.

IV Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Lentoasemamaksuista 11.3.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/12/EY on esteenä sille, että lentoaseman pitäjä ja sen käyttäjät sopivat muista kuin valvontaviranomaisen hyväksymistä maksuista.

2) Direktiivi 2009/12 on esteenä käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaisen sellaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle, jossa oikeuskäytännön vallitsevan tulkinnan mukaisesti annetaan siviilituomioistuimille toimivalta ratkaista tapauskohtaisesti ja kohtuullisuusarvioinnin perusteella käyttäjien riippumattoman valvontaviranomaisen hyväksymistä lentoasemamaksuista nostamat kanteet ja jolla samanaikaisesti estetään lentoaseman käyttäjiä suoraan riitauttamasta kyseisen viranomaisen päätöksiä.

31 Kuten istunnossa tuotiin esiin, BGB 315 §:n mukaisessa menettelyssä ainoastaan punnitaan suoritusten oikeudenmukaista tasapainoa osapuolten välillä ryhtymättä tutkimaan maksujärjestelmälle annettua hyväksyntää.