Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 27. juunil 2019[1]

Kohtuasi C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
versus
Land Berlin,
menetluses osalesid:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Lennutransport – Lennujaamatasud – Lennujaama kasutajate õiguste kaitse – Võimalus kokku leppida sõltumatu järelevalveasutuse kinnitatud tasudest erinevad tasud – Õiguskaitsevahendid – Tsiviilkohtu pädevus – Kooskõla direktiiviga 2009/12/EÜ

1. Direktiivis 2009/12/EÜ[2] on ette nähtud, et lennujaama juhtorganid nõuavad „kasutajatelt“ (kellena mõistetakse isikuid, kes vastutavad õhu kaudu toimuva reisijate-, posti- ja/või kaubaveo eest)[3] tasu vahendite ja teenuste kasutamise eest, mida need juhtorganid kasutajatele pakuvad.

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused puudutavad kokkuvõttes nende lennujaamatasude kinnitamist kas sõltumatu järelevalveasutuse (edaspidi „järelevalveasutus“) või iga lennujaama juhtorgani poolt. Ta soovib samuti teada, kuidas ja kellele saab kasutaja neid tasusid vaidlustada.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus. Direktiiv 2009/12

3. Artiklis 2 („Mõisted“) on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „lennujaam“ – mis tahes maa-ala, mis on spetsiaalselt kohandatud õhusõidukite maandumiseks, õhkutõusmiseks ja manööverdamiseks, kaasa arvatud lennuliikluse ja -teenuste nõuete täitmiseks vajalikud abirajatised, sealhulgas ärilendude teenindamiseks vajalikud rajatised;

1 Algkeel: hispaania.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiiv lennujaamatasude kohta (ELT 2009, L 70, lk 1; edaspidi „direktiiv“).

3 Kasutan terminit „kasutaja“ selles tähenduses, ilma et see hõlmaks seega reisijaid, kes kasutavad lennujaama vahendeid ja teenuseid (kelle maksta lennuettevõtjad pärast tasu jätavad, arvates selle hinna sisse).

2) „lennujaama juhtorgan“ – asutus, kelle ainuülesandeks või lisaülesandeks – olenevalt olukorrast – on riiklike õigus- või haldusaktide või lepingute alusel lennujaama või lennujaamade võrgustiku infrastruktuuri haldamine ja juhtimine ning asjaomases lennujaamas või lennujaamade võrgustikus tegutsevate eri käitajate tegevuse koordineerimine ja kontrollimine;

3) „lennujaama kasutaja“ – iga füüsiline või juriidiline isik, kes vastutab õhu kaudu toimuva reisijate-, posti- ja/või kaubaveo eest kõnealusesse lennujaama või kõnealusest lennujaamast;

4) „lennujaamatasu“ – tasu, mida kogutakse lennujaama juhtorgani huvides ja mida maksavad lennujaama kasutajad vahendite ja teenuste kasutamise eest, mida pakub üksnes lennujaama juhtorgan ja mis on seotud õhusõiduki maandumise, õhkutõusmise, valgustamise ja parkimisega ning reisijate ja kauba käitlemisega;

[…]“.

4. Artiklis 3 („Mittediskrimineerimine“) on märgitud:

„Liikmesriigid tagavad vastavalt ühenduse õigusele, et lennujaamatasud ei diskrimineeri lennujaama kasutajaid. See ei takista lennujaamatasude varieerimist avalikes ja üldistes huvides, sealhulgas keskkonnaküsimuste puhul. Sellise varieerimise puhul kasutatavad kriteeriumid on asjakohased, objektiivsed ja läbipaistvad.“

5. Artikkel 5 („Ühised tasude kehtestamise süsteemid“) on märgitud:

„Pärast komisjoni teavitamist ja kooskõlas ühenduse õigusega võivad liikmesriigid lubada lennujaama juhtorganil kohaldada ühist ja läbipaistvat tasude kehtestamise süsteemi sama linna või linnastut teenindavates lennujaamades, tingimusel et iga lennujaam vastab täielikult artiklis 7 sätestatud läbipaistvusnõuetele.“

6. Artikkel 6 („Konsulteerimine ja vaidluste lahendamine“):

„1. Liikmesriigid tagavad, et seoses lennujaamatasude süsteemi toimimise ja lennujaamatasude määradega ning vajaduse korral seoses osutatavate teenuste kvaliteediga kehtestatakse lennujaama juhtorgani ja lennujaama kasutajate või lennujaama kasutajate esindajate või ühenduste vahelise korrapärase konsulteerimise kohustuslik kord. Selline konsulteerimine toimub vähemalt üks kord aastas, kui viimase konsultatsiooni ajal ei ole kokku lepitud teisiti. […] Liikmesriikidel on siiski õigus nõuda konsultatsioone sagedamini.

2. Liikmesriigid tagavad, et lennujaamatasude süsteemi või määra muudatused tehakse võimaluse korral lennujaama juhtorgani ning lennujaama kasutajate vahelisel kokkuleppel. Sel eesmärgil esitab lennujaama juhtorgan lennujaama kasutajatele iga ettepaneku lennujaamatasude süsteemi või määra muutmiseks ning kavandatud muudatuste põhjused hiljemalt neli kuud enne muudatuste jõustumist, välja arvatud juhul, kui on tegemist erakorraliste asjaoludega, mida tuleb lennujaama kasutajatele põhjendada. Lennujaama juhtorgan konsulteerib kavandatud muudatuste üle lennujaama kasutajatega ning võtab nende seisukohti enne otsuse vastuvõtmist arvesse. Lennujaama juhtorgan avaldab oma otsuse või soovituse tavaliselt hiljemalt kaks kuud enne selle jõustumist. Kui lennujaama juhtorgan ja lennujaama kasutajad ei jõua kavandatud muudatuste suhtes kokkuleppele, põhjendab lennujaama juhtorgan oma otsust, võttes arvesse lennujaama kasutajate seisukohti.

3. Liikmesriigid tagavad, et juhul kui pooled ei jõua lennujaama juhtorgani tehtava lennujaamatasusid käsitleva otsuse suhtes kokkuleppele, võib kumbki pool pöörduda artiklis 11 osutatud sõltumatu järelevalveasutuse poole taotlusega analüüsida, kas lennujaamatasude süsteemi või määra muutmine on põhjendatud.

4. Lennujaamatasude süsteemi või määra muutmine, mille kohta on lennujaama juhtorgan otsuse vastu võtnud ning kui on pöördutud sõltumatu järelevalveasutuse poole, ei jõustu enne, kui nimetatud asutus on selle küsimuse läbi vaadanud. Sõltumatu järelevalveasutus võtab nelja nädala jooksul alates selles küsimuses tema poole pöördumisest vastu esialgse otsuse lennujaamatasude määra muudatuste jõustumise kohta, välja arvatud juhul, kui sama tähtaja jooksul on võimalik võtta vastu lõplik otsus.

5. Liikmesriik võib otsustada mitte kohaldada lõikeid 3 ja 4 seoses lennujaamatasude määra või struktuuri muutmisega nendes lennujaamades, mille jaoks:

a) kehtib siseriikliku õiguse alusel kohustuslik kord, mille kohaselt lennujaamatasud või nende ülemmäära määrab kindlaks või kiidab heaks sõltumatu järelevalveasutus, või […]“.

7. Artiklis 7 („Läbipaistvus“) on märgitud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et lennujaama juhtorgan annab igale lennujaama kasutajale või lennujaama kasutajate esindajatele või ühendustele iga artikli 6 lõikes 1 osutatud konsultatsiooni ajal teavet komponentide kohta, mille alusel kõnealuse lennujaama juhtorgan määrab igas lennujaamas kehtestatud kõigi tasude süsteemi või määra. Kõnealune teave hõlmab vähemalt järgmist:

a) kehtestatud lennujaamatasude eest osutatavate erinevate teenuste ja infrastruktuuri loetelu;

b) lennujaamatasude kehtestamise metoodika;

c) lennujaamatasudega seotud vahendite ja teenuste üldine kulustruktuur;

d) erinevatest lennujaamatasudest saadav tulu ning nende eest saadavate teenuste kogumaksumus;

e) igasugune lennujaamatasudega seotud vahendite ja teenuste rahastamine ametivõimude poolt;

f) lennujaamatasude, lennuliikluse kasvu ja kavandatud investeeringute prognoosid;

g) lennujaama infrastruktuuri ja seadmete tegelik kasutus teatava ajavahemiku jooksul ning

h) kõigi suuremate kavandatud investeeringute prognoositav mõju lennujaama võimsusele.

[…]“.

8. Artiklis 11 („Sõltumatu järelevalveasutus“) on sätestatud:

„1. Liikmesriigid määravad või loovad riikliku sõltumatu järelevalveasutusena sõltumatu asutuse, et tagada käesoleva direktiivi järgimiseks ning vähemalt artiklis 6 sätestatud ülesannete täitmiseks võetud meetmete nõuetekohane kohaldamine. See asutus võib olla sama üksus, kellele liikmesriik on teinud ülesandeks artikli 1 lõikes 5 osutatud täiendavate reguleerivate meetmete kohaldamise, sh tasude kehtestamise süsteemide ja/või lennujaamatasude määra heakskiitmise, eeldusel et üksus vastab käesoleva artikli lõikes 3 toodud nõuetele.

[…]

7. Kui sõltumatu järelevalveasutus alustab artiklis 6 sätestatud lennujaamatasude süsteemi või määra muutmise põhjendatuse uurimist, võimaldavad asjaomased pooled talle juurdepääsu vajalikule teabele ning ta peab oma otsuse tegemiseks konsulteerima asjaomaste pooltega. Ilma et see piiraks artikli 6 lõike 4 kohaldamist, teeb sõltumatu järelevalveasutus lõpliku otsuse niipea kui võimalik, kuid igal

juhul nelja kuu jooksul alates selles küsimuses tema poole pöördumisest. Nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel võib seda ajavahemikku pikendada kahe kuu võrra. Sõltumatu järelevalveasutuse otsused on siduvad, ilma et see piiraks parlamentaarset või kohtulikku läbivaatamist vastavalt liikmesriikides kohaldatavale korrale.

[…]“.

B. Saksa õigus

*1. Halduskohtumenetluse seadus (*Verwaltungsgerichtsordnung*, edaspidi „VwGO“)*

9. § 42 lõikes 2 on ette nähtud, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on halduskaebus vastuvõetav ainult juhul, kui kaebaja väidab, et haldusaktiga või niisugust akti vastu võtmast keeldumisega või akti vastu võtmata jätmisega on rikutud tema õigusi.

*2. Lennundusseadus (*Luftverkehrsgesetz*)*

10. § 19b lõige 1 reguleerib lennujaamatasude süsteemi. Lennujaama juhtorgan esitab selle heakskiitmiseks lennutegevusluba välja andma pädevale asutusele, kes kiidab selle heaks, kui on täidetud teatavad nõuded.[4]

11. § 19 lõikega 3 nähakse ette tasusüsteemi lubamise menetlus järgmiste etappidena:

– Lennujaama juhtorgan esitab tasusüsteemi projekti või kõik muudatused koos põhjendusega lennujaama kasutajatele vähemalt kuus kuud enne nende jõustumist.

– Vähemalt viis kuud enne tasusüsteemi jõustumist tuleb esitada lennutegevusluba välja andma pädevale asutusele loataotlus. See peab olema põhjendatud ja tuleb arvesse võtta kasutajate vastuväiteid.

– Luba tuleks anda juhul, kui kehtestatud tasude määr on kavandatud ajutiste tegevuskulude suhtes mõistlik ja tasud tagavad teenuste tõhusa osutamise. Selle kontrollimine on lubatud ära jätta juhul, kui lennujaama juhtorgan ja kasutajad on jõudnud tasusüsteemis kokkuleppele.

*3. Tsiviilseadustik (*Bürgerliches Gesetzbuch*, edaspidi „BGB“)*

12. BGB §-s 315 lepingute kohta on ette nähtud:

– Kui tasu tuli kindlaks määrata ühel lepingupooltest, tuleb kahtluse korral see kindlaks määrata õiglaselt.

– See määratakse kindlaks teisele lepingupoolele esitatud avaldusega.

– Kui tasu määratakse selliselt kindlaks, on see teisele lepingupoolele siduv ainult juhul, kui see on õiglane. Vastasel korral määratakse see kindlaks kohtuotsusega.

4 Tasud peavad vastama asjakohastele, objektiivsetele, läbipaistvatele ja mittediskrimineerivatele kriteeriumidele; maksustatavad teenused ja taristu peavad olema selgelt kindlaks määratud; tasud arvutatakse välja kulude alusel ja need tuleb eelnevalt kindlaks määrata; kõigil kasutajatel peaks olema teenustele ja taristule ühesugune juurdepääs; diferentseeritud tasudega maksustamine ei ole võimalik, kui selleks ei ole objektiivset põhjust.

II. Menetlus Euroopa Kohtus

13. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 8. juunil 2018.

14. Kirjalikud seisukohad on esitanud Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Berliini liidumaa, Saksamaa ja Poola valitsus ning komisjon. Kõik peale Poola valitsuse osalesid 11. aprillil 2019 peetud kohtuistungil.

III. Kohtuvaidluse faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimus

A. Taust

15. Berliini Tegeli lennujaama juhtorgan (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) esitas 25. juunil 2014 Berliini liidumaale, kes täidab järelevalveasutuse ülesandeid, loa saamiseks lennujaamatasude ettepaneku.

16. Järelevalveasutus andis 13. oktoobril 2014 vastavalt lennundusseaduse §-le 19b taotletud loa.

17. Deutsche Lufthansa palus Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgile (Berliini ja Brandenburgi liidumaade kõrgeim halduskohus, Saksamaa) esitatud kaebuses loa tühistamist.

18. See kohus tunnistas 22. juuni 2016. aasta kohtuotsusega kaebuse vastuvõetamatuks, leides, et Deutsche Lufthansal puudub (vastavalt VwGO § 42 lõikele 2) põhjendatud huvi, sest luba ei saanud rikkuda tema õigusi.

19. Deutsche Lufthansa pöördus kassatsioonkaebusega Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) poole, kes esitas Euroopa Kohtule need kaks eelotsuse küsimust.

„1. Kas liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt tuleb lennujaama juhtorgani kehtestatud lennujaamatasude süsteem esitada sõltumatule järelevalveasutusele heakskiitmiseks, ilma et lennujaama juhtorganil ja lennujaama kasutajal keelataks kehtestada järelevalveasutuse poolt heaks kiidetust erinevat tasumäära, on kooskõlas […] direktiiviga 2009/12/EÜ […], eelkõige selle artikliga 3, artikli 6 lõigetega 3–5 ning artikli 11 lõigetega 1 ja 7?

2. Kas nimetatud direktiiviga on kooskõlas liikmesriigi õiguse selline tõlgendus, mille kohaselt on lennujaama kasutajal keelatud vaidlustada sõltumatu järelevalveasutuse heakskiitu lennujaamatasude süsteemile, aga ta saab esitada hagi lennujaama juhtorgani vastu, tuginedes sellele, et lennujaamatasude süsteemiga kehtestatud tasumäär ei ole õiglane?“

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitab, et tema enda kohtupraktika kohaselt ei ole luba tasude kindlaks määramiseks õiguslikult siduv.[5] Tema sõnul on lennundusseaduse §-ga 19b loodud avalik-õiguslik suhe ainult järelevalveasutuse ja lennujaama juhtorgani kui tegevusloa saaja vahel. Kuna side, mis seob juhtorganit lennujaama kasutajatega, on eraõiguslik, oleks poolte vahel kokkulepitud tasu kehtiv ka ilma loata.

21. Ta märgib, et tsiviilõiguse valdkonna kohtupraktika kohaselt allub tasude suuruse järelevalve tsiviilkohtutele, kes viivad läbi BGB §-s 315 ette nähtud õigluse kohtulikku kontrolli.

5 Ta lähtub 8. juuli 1977. aasta kohtuotsusest, mis on tehtud seoses varem kehtinud lennunduse tegevuslubade määruse artikliga 43.

22. Loa vaidlustamiseks esitatud kaebuste menetlemiseks tuleks siiski tunnistada halduskohtute pädevust (ja seega ka kaebaja kaebeõigust) järgmistel juhtudel:

– kui leitakse, et loas on kehtestatud üldisi lepingutingimusi, mida pooled ei või muuta, kuivõrd pooled ei või kokku leppida järelevalveasutuse määratud tasust erinevaid tasusid;

– kui lennundusseaduse §-ga 19b antakse lennujaama kasutajatele individuaalne kaitse, nii et sellega on neile antud otsene huvi, mis kaalub üldsuse huvi üles.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et kohtuotsust CTL Logistics [6] arvestades tekib küsimus, kas BGB § 315 on direktiivi nõuete täitmiseks sobiv vahend. Kui lennujaama kasutajate õiguste kaitseks tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite kasutamine oleks välistatud, puuduksid neil oma huvide kaitsmiseks alternatiivsed võimalused, mis oleks vastuolus Saksa põhiseaduses tunnustatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega.

24. Ta soovitab lahendusena tõlgendada lennundusseaduse § 19b kooskõlas põhiseadusega, mille tulemusel tunnustataks kasutajate kaebeõigust VwGO § 42 lõike 2 alusel.

B. Sissejuhatavad märkused

25. Toimikus esitatud andmetest nähtub, et Saksamaal annab lennujaamatasude kehtestamiseks lube järelevalveasutus. Kasutaja saab seda luba vaidlustada *vaid kaudselt* tsiviilõigusliku nõudega, nii et kui see nõue rahuldatakse, oleks see ainult kasutaja enda huvides. Lennujaama juhtorgan seevastu saab seda vaidlustada *otse*, halduskohtumenetluse korras.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused selles kontekstis seonduvad võimalusega, et halduskohus võiks olla pädev menetlema kaebust, mille kasutaja (lennuettevõtja) on esitanud *otse* järelevalveasutuse poolt heaks kiidetud tasusüsteemi peale. See oleks nii juhul, kui pooled ei saaks läbi rääkida selle asutuse kehtestatud tasudest erinevaid tasusid, ja kui leitakse, et kasutajate õiguste kohtuliku kaitse usaldamine tsiviilkohtute pädevusse on direktiiviga vastuolus.

27. Euroopa Kohus ei saa sekkuda riigisiseste õigusnormide tõlgendamisse ega otsustada, millistele liikmesriigi kohtutele üks või teine asi allub, või kuidas on reguleeritud kaebajate põhjendatud huvi vastavates tsiviil- või halduskohtumenetlustes. Küll aga võib ta anda liidu õiguse tõlgendamise juhised, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul teha vajalikud järeldused.

28. Enne kui asuda neid kahte eelotsuse küsimust analüüsima, näib mulle kohane uurida, kas direktiivi kohaselt on lennujaama kasutajatel põhjendatud huvi tasude kehtestamist vaidlustada.

C. Kasutajate põhjendatud huvi vaidlustada lennujaamatasusid

29. Lennujaamatasude direktiivi ettevalmistavate tööde ajal esitas komisjon oma ettepaneku „osa[na] suuremast algatusest, mis keskendub lennujaamadele ja [millega püüti] edendada lennujaamade töö tõhusust ning vähese läbilaskevõime optimaalset kasutamist“. [7] Eelkõige rõhutati, kui olulised on tasud, et tagada lennuettevõtjate tegevuse tõhusus. [8]

6 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus C-489/15, edaspidi „kohtuotsus CTL Logistics“, EU:C:2017:834.

7 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv lennujaamamaksude kohta (komisjoni esitatud) SEK(2006) 1688; SEK(2006) 1689. KOM(2006) 820 (lõplik).

8 „Euroopa Liidu lennuettevõtjad tegutsevad väga tsüklilises ja suurenenud rahvusvahelise konkurentsiga majanduskeskkonnas […]. Kogu Euroopa Liidu majanduse pideva konkurentsivõime tagamiseks peaks kogu lennunduse turustusahel muutuma nii konkurentsivõimeliseks kui võimalik. Lennujaamamaksud on selle ahela oluline lüli, kuna need moodustavad 4–8% Euroopa Liidu suuremate lennuettevõtjate tegevuskuludest“.

30. Seega on liidu lennuettevõtjate konkurentsivõime lennujaamatasude süsteemi kavandamisel kesksel kohal. [9]

31. Komisjonil olid muu hulgas valida järgmised variandid:

– anda selle küsimuse reguleerimiseks pädevus liikmesriikidele;

– näha ette maksimaalne sekkumine, s.o kogu liidus ühetaoliselt kohaldatav reguleerimissüsteem, mille alusel määratakse lennujaamatasud kindlaks ja neid kogutakse ühtse arvutusmeetodi järgi;

– kehtestada vahepealse variandina ühiste põhimõtetega üldine raamistik, milles on liikmesriikide reguleerivatel asutustel kergem kohandada direktiivi riigi oludele. [10]

32. Peale jäi kolmas variant, mis on ära toodud direktiivi põhjenduses 2. [11] Järelikult peaks lennujaama juhtorganite ja kasutajate vaheline suhe tasude osas põhinema aluspõhimõtetel, mis on määratletud selle direktiivi tekstis.

33. Need põhimõtted on eelkõige diskrimineerimiskeeld, läbipaistvus ja sidusrühmade osalemine menetluses.

34. *Diskrimineerimiskeelu* osas on direktiivi artikliga 3 keelatud niisugused tasud, mis võiksid diskrimineerida „lennujaama kasutajaid“. See on reegel, mille eesmärk on tagada lennujaama kasutavate lennuettevõtjate vahel võrdsed konkurentsitingimused, et vältida olukorda, et ühed saavad teiste arvelt soodustusi ja võivad seega oma konkurentidest ette minna, pakkudes turule atraktiivsemaid teenuseid. [12]

35. Mis puudutab *kasutajate osalemist* tasu suuruse fikseerimise menetluses, siis näeb direktiivi artikkel 6 ette kasutajate ja juhtorganite vahelise korrapärase konsulteerimise kohustuse – vähemalt kord aastas – (lõige 1), nagu ka kõikide lennujaamatasude süsteemi või suuruse muudatuste korral (lõige 2). [13]

36. Lõplik otsuse vastuvõtmine võib toimuda kahel direktiivi artiklis 6 ette nähtud viisil, olenevalt sellest, kas:

– lennujaama juhtorgan on pädev tasusid otsustama (lõige 2). Sel juhul saab tema otsuse peale edasi kaevata, millel on täitmist peatav toime, järelevalveasutusele;

9 Saksamaa valitsus on sellest teadlik, kui ta oma seisukohtades (punkt 54) tunnistab, kui oluline on tasude suurus lennujaamade ja lennuettevõtjate jaoks, viimaste puhul sihtkohtade valimise tegurina.

10 Komisjoni esitatud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (lennujaamamaksude kohta) mõjuhinnangut sisaldav analüüsidokument. SEK(2006) 1688; punkt 6.2.2 [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 „On vaja kehtestada lennujaamatasude olulisi tunnuseid ja tasude kehtestamisviisi reguleeriv ühine raamistik, kuna sellise raamistiku puudumise korral võidakse eirata põhinõudeid lennujaama juhtorganite ja lennujaama kasutajate vahelistes suhetes.“

12 Seadusandliku menetluse käigus on seda reeglit täiendatud, et hoiatada, et diskrimineerimiskeelu põhimõte ei takista tasude korrigeerimist objektiivsetel, läbipaistvatel ja üldisest huvist ajendatud põhjustel [Euroopa Parlamendi 15. jaanuari 2008. aasta õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv lennujaamamaksude kohta (KOM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Direktiivi artiklis 3 osutatakse sellele korrigeerimisele „asjakohaste, objektiivsete ja läbipaistvate“ kriteeriumide alusel. Samamoodi on direktiiviga lubatud tasu suurust kohandada diferentseeritud tasemega taristu või teenuste korral. Neid ei või siiski pakkuda diskrimineerivalt (direktiivi põhjendus 10 ja artikkel 10). Juurdepääs tuleb otsustada objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide järgi, mille „töötab välja lennujaama juhtorgan“.

13 Kui kokkuleppele ei jõuta, peab lennujaama juhtorgan oma otsust kasutajate seisukohtadega seoses põhjendama.

– „lennujaamatasu[sid] või nende ülemmäära […] kindlaks [määrama] või […] heaks [kiitma]“ on pädev järelevalveasutus (lõike 5 punkt a). Sel juhul peab artikli 6 lõigetes 1 ja 2[14] ette nähtud konsulteerimismenetlus toimuma enne ettepanekut, mille esitab Saksamaal lennujaama juhtorgan sõltumatule asutusele.

37. Lõpuks on direktiivis artiklis 7 välja kuulutatud *läbipaistvus*. Kuigi selles artiklis on viidatud ainult artikli 6 lõikes 1 nimetatud konsultatsioonidele, kehtib läbipaistvuse põhimõte ka lõikes 2 täpsustatud tasude süsteemi või suuruse muutmise korra kohta. Seepärast nõutakse, et lennujaama juhtorgan esitab kasutajatele muutmisettepaneku, „mida tuleb lennujaama kasutajatele põhjendada“.

38. Samal ajal, kui direktiivis sätestatakse tasude suhtes põhimõtted, mida ma just loetlesin, on selle artiklis 6 viidatud lennujaama kasutajate *võimalusele vaidlustada* juhtorgani otsuseid, mis kasutajate hinnangul nendele põhimõtetele ei vasta.

39. Need õiguskaitsevahendid on seotud kasutajatele antud õigustega. Kuigi direktiiv näeb ette, et kasutajatele tuleb tagada teavitatud osalemine otsustusprotsessis (koguni sel määral, et kui juhtorgan kaldub oma argumentidest kõrvale, peab ta väljastama põhjendatud otsuse), annab see samas neile *õiguse*, mida tuleb austada. Liidu seadusandja on püüdnud tagada, et kasutajate seisukoht oleks lõpliku otsuse vastuvõtmiseks vältimatult vajalik element.

40. Sama kehtib läbipaistvuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtete kohta: kasutajad võivad tugineda nende rikkumisele ja see võib vajaduse korral põhjustada tasu heakskiitmise otsuse tühistamise. Kui see otsus on näiteks vastuolus lennuettevõtjate võrdõiguslikkusega, siis peab diskrimineerimise tõttu kahju kannatanul kahtlemata olema olemas õiguskaitsevahend.

41. Sellise võimaliku vahendiga võib vaidlustada lisaks ka teisi kehtestatud tasusüsteemi komponente. Lennujaama juhtorgani ja kasutajate vaheline majandussuhe peab põhinema tasude ja nende kulude, mille katmiseks tasu nõutakse, vahelisel tasakaalul.[15] Kasutaja käsutuses peaks seega olema kord, mille kohaselt vaidlustada tasusid, mille suurus läheb sellest tasakaalust välja, st et tasu osutub teenuse või vahendi kasutamise kuludega võrreldes selgelt ebaproportsionaalseks koormuseks.

42. Direktiivi artiklis 6 on sätestatud, et kaebused juhtorgani otsuste peale, kui tasu heakskiitmine on selle organi pädevuses, tuleb esitada järelevalveasutusele. Samas ei ole selles sättes ette nähtud, et otsuse peale, mille järelevalveamet on teinud nende kaebuste lahendamisel, saaks omakorda edasi kaevata kohtule.

43. Selleks, et leida viide järelevalveasutuse aktide kohtulikule kontrollile, tuleb vaadata direktiivi artikli 11 lõike 7 lõpuosa. Selle sätte kohaselt on sõltumatu järelevalveasutuse otsused „siduvad, ilma et see piiraks parlamentaarset või kohtulikku läbivaatamist vastavalt liikmesriikides kohaldatavale korrale“.

14 Konsulteerimiskord ei piirdu ainult artikli 6 sätetega: artikli 11 lõikes 7 on ette nähtud: „Kui sõltumatu järelevalveasutus alustab artiklis 6 sätestatud lennujaamatasude süsteemi või määra muutmise põhjendatuse uurimist, võimaldavad asjaomased pooled talle juurdepääsu vajalikule teabele ning ta peab oma otsuse tegemiseks konsulteerima asjaomaste pooltega“. Seega peab järelevalveasutus arvesse võtma lennujaama kasutajate arvamust, olgu see siis lennujaama juhtorgani otsuse peale edasikaebamise korras või enda otsustusprotsessis.

15 Vt muu hulgas direktiivi põhjendused 1 („mille kulu katavad nad üldiselt lennujaamatasude kaudu“) ja 10 („lennujaamatasu on mõeldud ja seda kohaldatakse konkreetselt tsiviillennunduse vahendite ja teenuste maksumuse katmiseks“). Eriti väljendusrikas on põhjendus 15: „Lennujaama juhtorganitel tuleks lubada kohaldada lennujaamatasusid, mis vastavad infrastruktuurile ja/või osutatud teenuse tasemele, kuna lennuettevõtjatel on õigustatud huvi nõuda lennujaama juhtorganitelt hinna ja kvaliteedi suhtele vastavaid teenuseid“.

44. Direktiivi artikli 11 lõike 7 viimase lõigu sõnastusest ilmneb vähemalt kaks probleemi:

– esimene on, et lõige 7 puudutab põhimõtteliselt järelevalveasutuse ühte konkreetset tüüpi akte, mitte kõiki.[16] See piirdub konkreetselt ainult aktidega, mis on vastu võetud pärast „lennujaamatasude süsteemi või määra muutmise põhjendatuse uurimist […]“;

– teine on see, et selle sätte sõnasõnaline sisu näis lubavat liikmesriikidel järelevalveasutuse aktide suhtes kohaldada ainult parlamentaarset, mitte aga kohtulikku läbivaatamist.[17]

45. Leian, et need kaks probleemi saab lahendada kõrgemal tasandil, liidu esmase õiguse sätete alusel. ELL artikli 19 lõige 1, *in fine*, näeb ette, et liikmesriigid kehtestavad „liidu õigusega hõlmatud valdkondades tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse“. Analoogses tähenduses on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud, et „igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus“.

46. Hetkest, kui direktiiv tunnistab nii lennujaama kasutajate õigustatud huvi kui ka tõelisi subjektiivseid õigusi, kohustab nende kui kõrgema järgu õigusnormide kohaldamine liikmesriike rakendama menetluslikke vahendeid, mis tagavad nendele kasutajatele tõhusa kohtuliku kaitse selles konkreetses valdkonnas.

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul oligi kahtlusi nimelt küsimuses, kas Saksa õiguses ette nähtud mehhanism on piisav selleks, et tagada direktiiviga lennujaama kasutajatele antud õiguste ja huvide tõhus kohtulik kaitse.

D. Juhtorgani ja kasutajate võimalus leppida kokku järelevalveasutuse poolt heaks kiidetud tasudest erinevad tasud (esimene eelotsuse küsimus)

48. Nagu eespool selgitatud, väljastab Saksamaa süsteemi kohaselt lennujaama juhtorgan ettepaneku ja lennujaamatasud kiidab heaks järelevalveasutus.

49. Seega on Saksamaa seadusandja valinud direktiivi artikli 6 lõike 5 punktis a pakutud alternatiivi. Kooskõlas selle valikuga peab ta tunnistama järelevalveasutuse otsuste siduvust, kuna see tagajärg õigustab direktiivi korralduslikku ülesehitust ja annab sellele soovitud toime.

50. Ei oleks loogiline, et direktiivi artiklis 5 kuulutataks lennujaamade jaoks välja „ühine ja läbipaistev tasude kehtestamise süsteem“, kui oleks lubatud eraldi kokkulepped, mis välistaksid direktiivi kohaldamise ühe või mitme kasutaja suhtes.

51. Need eraldi kokkulepped rikuksid ühelt poolt nõuet, et tasusüsteem on *ühine*, ja teiselt poolt tooksid läbipaistvuse aspektist sisse ületamatuid moonutustegureid.

52. Kasutajad peavad nimelt saama teavet „komponentide kohta, mille alusel kõnealuse lennujaama juhtorgan määrab igas lennujaamas kehtestatud kõigi tasude süsteemi või määra“ (artikli 7 lõige 1).[18] Need on näiteks muu hulgas kulude/tasudega seotud komponendid. Näiteks ei oleks mingit kasu anda teavet eri tasudega teenitud tulude ja nendega tagatud teenuste maksumuse kohta (artikli 7 lõike 1 punkt d), kui pärast tasusüsteemi heakskiitmist võiks selle parameetri ära jätta.

16 Komisjoni ettepanek võtta vastu direktiiv hõlmas kõiki järelevalveameti akte.

17 Teist probleemi Saksamaal ei teki, sest seal on kehtestatud järelevalveasutuse otsuste kohtuliku läbivaatamise kord. Küsimus on selles, nagu eelotsuse saanud kohus rõhutab, kas kontrollimisviisid on direktiiviga kooskõlas. Komisjon tunnistas kohtuistungil, et parlamentaarne kontroll ei ole alternatiiv kohtulikule kontrollile, kuna viimane peab kasutajatele alati kättesaadav olema.

18 Artikli 6 lõikes 2 on muutmisega seoses viidatud „kavandatud muudatuste põhjustele“.

53. Isegi direktiivi artiklis 10 osutatud „teenuste diferentseerimise“ juhtudel lähtub see üldistest kategooriatest, lubamata teatavate kasutajate erikohtlemist. Selle sätte tähenduses võib juhtorgan pakkuda erivajadustele kohandatud teenuseid, mille puhul võib tasude suurus varieeruda „vastavalt kõnealuste teenuste kvaliteedile, ulatusele ja maksumusele või mis tahes muul *objektiivsel ja läbipaistval põhjusel*“. Kuid need „diferentseeritud lennujaamatasud“ kuuluvad üldisesse süsteemi, mille on (Saksamaal) heaks kiitnud järelevalveasutus, kes määrab süsteemi sisu eelnevalt kindlaks, ilma et selle elementide suhtes saaks individuaalselt läbi rääkida.

54. Kohtuistungil arutati võimalust, et lennujaama juhtorgan ja kasutajad lepivad tasud kokku juhul, kui järelevalveasutus kiidab heaks tasu *maksimaalse määra* (direktiivi artikli 6 lõike 5 punkt a, *in fine*). Küsimus on, kas sel juhul oleks lubatud individuaalsed kokkulepped või peaksid need hõlmama kõiki lennujaama kasutajaid ühiselt.[19]

55. Esitatud argumendid räägivad jaatava vastuse kasuks, kui: i) peetakse kinni kehtestatud maksimummäärast, ii) läbirääkimised peavad igal juhul olema ühised, iii) sama, heakskiidetud maksimummäärast väiksemas summas tasu mis teis(t)el, võimaldatakse igale lennuettevõtjale; ning iv) lennujaama juhtorgani ja kasutajate vaheliste kokkulepete üle teostab tagantjärele järelevalvet järelevalveasutus. Ainult sel viisil kaitstakse direktiivi juhtpõhimõtteid, eriti diskrimineerimiskeelu põhimõtet.[20]

E. Saksamaa kohtuliku kaitse süsteem ja selle kooskõla direktiiviga (teine eelotsuse küsimus)

56. Saksamaa süsteemi põhijooned, nagu need tulenevad eelotsusetaotlusest, võib kokku võtta järgmiselt:[21]

– Tsiviilõiguslikud eeskirjad reguleerivad lennujaama kasutajate ja lennujaama juhtorgani lepingulist suhet.

– Pooltevahelisi vaidlusi tasude üle lahendab tsiviilkohus. See kohus lahendab vaidlused „õigluse kriteeriumide“ järgi, püüdes leida tasakaalu iga lepingupoole objektiivsete majanduslike huvide vahel, olenevalt lepingu esemest ja selle teenuse mahust, mille eest hinda (tasu) taotletakse; tegemist peab olema „õiglase vastutasuga“.

– Lennujaama juhtorganil on „mõistliku tasu“ kindlaksmääramiseks kaalutlusruum. Tsiviilkohus püüab saavutada lepingulise õigluse: kui ta leiab, et tasud on liiga suured, võib ta määrata selle õiglase suuruse, *ex tunc* õigusmõjuga.

– Tsiviilkohtuniku otsusel on õiguslikud tagajärjed ainult *inter partes*.[22]

57. Kuna riigisisesed lennujaama kasutajate õiguste jõustamise mehhanismid ei ole ühtlustatud, on iga liikmesriik pädev neid kehtestama kooskõlas menetlusautonoomia põhimõttega, mida täiendavad samaväärsuse ja tõhususe põhimõtted.

19 Ma ei usu, et selle arutamine on käesoleva kohtuasja lahendamiseks oluline, sest eelotsusetaotluse kohaselt kiitis järelevalveasutus lennujaama juhtorgani ettepaneku heaks, nii et tegu ei oleks maksimaalse määra kehtestamisega. Kohtuistungil rõhutati, et tasu hinnakiri koosneb eri elementidest, millest igaühte saab hinnata rahaliselt ja mille summa annab lõpptulemuse. Maksimaalsest määrast väiksemad tasud peavad paratamatult vastama nendele parameetritele.

20 Näib, et Saksamaa valitsus loogiliselt nõustub sellega, kui ta oma kirjalikes seisukohtades (punkt 35) märgib, et tasude hinnakirjast on võimalik kõrvale kalduda, tingimusel et see toimub kehtestatud maksimummäära piires ja et võetakse arvesse läbipaistvuse, objektiivsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid.

21 Peamiselt punktid 22 ja 38.

22 Ilma et see piiraks teiste kasutajate õigust tsiviilkohtu otsusest teada saades sama lahenduse saavutamiseks omakorda hagi esitada.

58. Esmapilgul võib Saksamaa seadusandja välja töötatud õiguskaitse süsteemi seega pidada õiguspäraseks, kui BGB § 315 kohaselt oleks tagatud asjakohane menetlusraamistik kasutaja õiguste kaitseks, nii menetlusküsimustes (teave, konsulteerimine ja osalemine) kui ka sisulises osas (diskrimineerimiskeeld ning tasude ja kulude kooskõla).

59. Arvan aga, et ei ole.

60. Eespool kokkuvõtlikult esitatud kirjeldusest nähtub, et Saksa õiguses lennujaamatasude vaidlustamiseks ette nähtud süsteem langeb kokku sellega, mida analüüsiti kohtuotsuses CTL Logistics ja mis tekitas analoogseid probleeme, tookord seoses Saksamaal kehtivate raudteekasutustasudega. Nende mõlema paralleelsust silmas pidades tuleb lähtuda sellest varasemast kohtuotsusest, arvestades, et ka selles kohtuasjas arutati vastavate vaidluste lahendamiseks BGB § 315 kohaldamise üle.

61. Vastuväitena kohtuotsuse CTL Logistics doktriini ekstrapoleerimisele käesolevale vaidlusele on väidetud, et raudteetaristu kasutamise eeskirjad ja tasude struktuur ei ole lennujaamade omadega samaväärsed.

62. On tõsi, et raudteesektori ja lennundussektori vahel on regulatiivsed erinevused. Kui esimeses hõlmab direktiiv 2012/34/EL[23] nii raudteetaristu (ja teenindusrajatiste) läbilaskevõime jaotamist raudtee-ettevõtjatele kui ka kasutustasude kindlaksmääramist, siis lennunduses on korraldus rohkem hajutatud. Nende kahe eeskirja põhisisus on aga sarnasusi kasutustasude või tasude osas rohkem kui erinevusi.

63. Mõlemal juhul on rajatised (raudtee- või lennujaamarajatised) piiratud suutlikkusega, mida tuleb pakkuda kasutajatele mittediskrimineerivalt. Mõlemas sektoris eristatakse endiselt ühelt poolt taristut ja teenuseid, mille peab käitaja (raudtee-ettevõtja või lennujaama juhtorgan) andma kasutaja (raudtee-ettevõtja või lennuettevõtja) käsutusse, ning teiselt poolt teenuseid, mida võib osutada kolmas isik (raudteeveo-ettevõtja või maapealse teeninduse ettevõtja).

64. Diskrimineerimiskeelu põhimõtte poolest on rööpsus raudteekasutustasude või lennujaamatasude korras vaieldamatu.[24] Kasutajatest ettevõtjate võrdse kohtlemise nõudest tulenevalt on vaja, et otsused kasutustasude või tasude kohta mõjutaksid kõiki huvitatud isikuid ühtemoodi. Kasutustasude ja tasude ühtse kriteeriumi alusel kehtestamise tagamiseks peab kohustuslikult olema olemas järelevalveasutus, kellele jääb viimane sõna.

65. Sama rööpsus ulatub selle järelevalveasutuse ülesanneteni. Raudteesektoris on tema volitused sarnased nendega, mis on lennujaamatasude suhtes juba kindlaks määratud. Konkreetselt käsitlevad direktiivi 2012/34 artiklid 55–58 reguleerivat asutust, kus teenuseid osutavad ettevõtjad võivad kasutustasude süsteemi või suuruse või struktuuri vaidlustada (artikkel 56).

66. Seepärast olen seisukohal, et raudtee õigusliku korra kasutustasude osas võrdlemine lennujaama omaga tasude osas annab tulemuseks niisuguse kokkulangevuse ulatuse, mis võimaldab kohaldada tasude suhtes kohtuotsust CTL Logistics.

67. Sellel eeldusel toon välja, kuidas on Euroopa Kohtu vastus kohtuotsuses CTL Logistics käesolevale kohtuasjale ülekantav. Kõnealuse otsuse arutluskäik on esitatud seitsmes järjestikuses argumendis (punktid 69–102), millest ma peatun eelkõige neljal.

23 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. novembri 2012. aasta direktiiv, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond (ELT 2012, L 343, lk 32). Sellega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2001. aasta direktiiv 2001/14/EÜ raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõimsuse jaotamise, raudteeinfrastruktuuri kasutustasude kehtestamise ja ohutustunnistuste andmise kohta (EÜT 2001, L 75, lk 29; ELT eriväljaanne 07/05, lk 404).

24 Lennujaamatasude kohta on seda märgitud direktiivi 2009/12 artiklis 3. Raudteekasutustasude kohta on direktiivi 2012/34 artikli 29 lõikes 3 rõhutatud: „Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad tagavad, et kasutustasude määramise skeemi kohaldamine toob kaasa võrdsed ja mittediskrimineerivad kasutustasud eri raudteeveo-ettevõtjatele, kes osutavad samalaadses turuosas samaväärseid teenuseid“.

68. Kõigepealt tuvastas Euroopa Kohus, et „tuleb esiteks tõdeda, et õigluse hindamine igal konkreetsel juhul on vastuolus direktiivi 2001/14 artikli 4 lõikes 5 ja põhjenduses 11 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõttega“. Ta lisas selle sedastuse põhjenduseks, et „[k]una BGB § 315 kohaldamine puudutab üksnes konkreetse lepingu majanduslikku mõttekust, eirab see tõsiasja, et vaid ühtsetel kriteeriumidel põhinev kasutustasude kindlaksmääramine võimaldab tagada, et kasutustasude poliitikat kohaldatakse kõikide raudteeveo-ettevõtjate suhtes ühtemoodi“. [25]

69. Sama loogika järgi võib järeldada, et lennujaamatasude puhul ei vasta vaidluste lahendamise süsteem, mis näeb ette vaidluse lahendamise tsiviilkohtus, kooskõlas õigluse kriteeriumidega ja omades ainult *inter partes* õigusmõju, direktiivi artiklis 3 sätestatud *ühisele* süsteemile ja diskrimineerimiskeelu põhimõttele.

70. Teiseks „asendavad sõltumatute tsiviilkohtute erinevad otsused, mis ei pruugi olla kõrgema kohtu praktikaga ühtlustatud, pädeva asutuse poolt teostatava järelevalve ühtsuse, kui just selle asutuse otsuste peale esitatud kaebusi ei lahendata hilisema kohtuliku kontrolli käigus, antud juhul halduskohtute poolt […]. Sellest tuleneb kahe, omavahel koordineerimata otsustusmehhanismi parallelism, mis on ilmselges vastuolus direktiivi 2001/14 artikli 30 eesmärgiga“. [26]

71. Lennujaamasektoris on see umbes samamoodi. Süsteemis, mis ei võimalda kasutajatel järelevalveasutuse akte otse vaidlustada ja kus selline vaidlustamine on asendatud eraldi tsiviilhagidega, millel on õigusmõju *inter partes*, on ohtu seatud järelevalveasutuse kohaldatavate kriteeriumide ühtsus, olenemata sellest, kas see asutus kiidab tasusüsteemi heaks ise otse või siis teeb vaidluste lahendamise korras järelevalvet lennujaama juhtorgani poolt heaks kiidetud süsteemi üle. [27]

72. Kolmandaks, raudteekasutustasude vaidlustamise kahetasandilises süsteemis ei olnud järelevalveasutusel vajadust kasutustasude süsteemi kohandada tsiviilkohtu otsustele vastavalt BGB §-le 315, sest „direktiivi 2001/14 sätetest reguleerivale organile ühtegi sellist kohustust“ [28] ei tulene.

73. Sama kehtib ka lennujaamatasude puhul. Eeldus, et järelevalveasutusel „tuleb piirduda reageerimisega individuaalsetele otsustele, mille on tsiviilkohtud BGB § 315 alusel juba teinud“, [29] on ka selles sektoris järelevalveasutuse rolliga vastuolus.

74. Neljandaks rõhutas Euroopa Kohus, kuidas ei saaks raudteesektoris kahekordse kohtualluvuse mehhanismi kohaldamisega „reguleeriva organi otsuste siduvus kõigi asjaomaste poolte suhtes, nagu see tuleneb direktiivi 2001/14 artikli 30 lõike 5 teisest lõigust, […] tagatud. […] Selle põhimõttega oleks vastuolus, kui tsiviilkohtute otsused, mis vastaval juhul põhinevad [tasude] arvutamist käsitlevates õigusnormides sätestatud kriteeriumidel, looksid piiratud tagajärgi vaid kohtuvaidluste poolte suhtes“. [30]

75. See väide on taas kohaldatav vaidluste suhtes, mida saavad kasutajad lennujaamatasude suhtes algatada, kuna tsiviilkohtu otsustel, millega need vaidlused lahendatakse, puudub *erga omnes* õigusmõju.

25 Kohtuotsus CTL Logistics, punktid 70 ja 74.

26 *Ibidem*, punkt 87. Lähteolukorrast saab selgema ülevaate kohtujurist Mengozzi ettepanekust kohtuasjas CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, punktid 1 ja 9).

27 Vastavalt eelotsusetaotlusele ollakse seisukohal, et haldusõiguslik õigussuhe on ainult järelevalveasutuse ja lennujaama juhtorgani vahel, nii et haldusasjas saab kohtusse pöörduda ainult juhtorgan.

28 Kohtuotsus CTL Logistics, punkt 91.

29 *Ibidem*, punkt 92.

30 *Ibidem*, punkt 94.

76. Tsiviilkohtu ülesanne on vastavalt BGB §-le 315 teha lepingulisse suhtesse selle vastastikuste kohustuste aspektides *ex aequo* kohandus. Selles suhtes võib ta isegi hinnata osutatud teenuse kulude ja hinna (tasu) proportsionaalsust.

77. Siiski on loogiline arvata, et teised olulised selle protsessi aspektid, mille tulemusel tasu heaks kiideti, nagu otsuse tegija tahte kujundamise küsimused või võimalikud menetlusnormi rikkumised, mis võisid haldusotsuse sisu mõjutada, ei kuulu tsiviilkohtu kontrolli alla. [31]

78. Nendel asjaoludel ei saaks kasutajad – kelle puhul Saksamaa halduskohtud keelduvad tunnistamast kaebeõigust järelevalveasutuse aktide vaidlustamiseks halduskohtus – pöörduda mitte ühegi kohtu poole, et paluda kontrollida neid nähtavalt halduslikku laadi elemente, mis on otsustavad tasude heakskiitmisel.

79. Ei paista ka, et üksikus kohtuasjas tehtud tsiviilkohtuotsuse õigusmõju saaks laiendada teistele kasutajatele. Jääb mulje, et ainus nende jaoks kasutatav õiguskaitsevahend oleks esitada uued hagid tsiviilasjas. Seega jääks direktiivi tõhusus sõltuma kontrollimatutest asjaoludest, v.a individuaalse otsuse korral edasine hagi esitada, mis ei taga ühise, diskrimineerimiskeelul, läbipaistvusel ja kasutajate osalemisel põhineva tasusüsteemi säilitamist.

80. Eeltoodust järeldub, et kasutajatel peab olema kohtulik õiguskaitsevahend, mis võimaldab neil ilma piiranguteta järelevalveasutuse otsust vaidlustada.

81. Kohtuistungil esitas mõni pool vastuväite, et kui kasutajatel oleks lubatud järelevalveasutuse otsuseid vaidlustada halduskohtus, võiks see lennujaamatasude sissenõudmise peatada, võttes arvesse vaidlustatud õigusaktide peatamise menetluseeskirju.

82. See argument on tulemusetu. Ühest küljest oleks tasu kogumise üldise peatamise olukorra vältimiseks nii selles kui ka teistes sektorites menetlusnormide kehtestamine liikmesriigi seadusandja ülesanne. Teisest küljest, nagu mõni pooltest kohtuistungil tunnistas, on järelevalveasutusel riigisiseste õigusnormide alusel õigus nõuda nende tasude maksmist igal juhul, ka siis, kui tema otsused on kohtus vaidlustatud, kui avaliku huvi kaalutlused seda nõuavad.

IV. Ettepanek

83. Esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) järgmiselt:

„1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiiviga 2009/12/EÜ lennujaamatasude kohta on vastuolus, et lennujaama juhtorgan ja lennujaama kasutajad võivad kokku leppida lennujaamatasud, mis erinevad sõltumatu järelevalveasutuse poolt heaks kiidetud tasudest.

2. Direktiiviga 2009/12 on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on käesolevas kohtuvaidluses vaidluse all, mis vastavalt valdavale tõlgendusele kohtupraktikas annab tsiviilkohtutele pädevuse lahendada juhtumipõhiselt, õigluse kriteeriumide alusel kasutajate nõudeid lennujaamatasude kohta, mille on heaks kiitnud sõltumatu järelevalveasutus, ning samal ajal takistab lennujaama kasutajatel selle asutuse otsuseid otse vaidlustada.“

31 Nagu kohtuistungil välja tuli, piirdub ka BGB § 315 õiguskaitsevahend õiglase tasakaalu leidmisega pooltevahelistes sooritustes, ilma et laskutaks tasusüsteemi heakskiitmise loa analüüsimisse.