Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
22 päivänä maaliskuuta 2012 [1]

Asia C-12/11

Denise McDonagh
vastaan
Ryanair Ltd

(Dublin Metropolitan District Courtin (Irlanti) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Lentoliikenne — Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettava korvaus ja apu — Asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitettujen ”poikkeuksellisten olosuhteiden” käsite — Ilmatilan sulkemisen aiheuttanut tulivuoren purkautuminen

1. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä täsmentämään lentoliikenteen harjoittajilla asetuksen N:o 261/2004 [2] 5 ja 9 artiklan nojalla olevan lentomatkustajia koskevan huolenpitovelvollisuuden ulottuvuutta.

2. Asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa näet säädetään, että jos lento peruutetaan, lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan on tarjottava matkustajalle apua asetuksen 9 artiklan mukaisesti. Lentoliikenteen harjoittajan on täytettävä tämä velvollisuus, vaikka lennon peruuttaminen johtuisi poikkeuksellisista olosuhteista.

3. Nyt käsiteltävä asia liittyy tilanteeseen, jossa Eyjafjallajökull-niminen tulivuori purkautui maaliskuusta toukokuuhun 2010 Islannissa ja ilmatila jouduttiin sulkemaan, mikä aiheutti yli 100 000 lennon peruuttamisen ja koski lähes 10:tä miljoonaa lentomatkustajaa.

4. Nyt käsiteltävä kysymys koskee lähinnä sitä, onko lentoliikenteen harjoittaja vapautettava matkustajia koskevasta huolenpitovelvoitteestaan, jos heidän lentonsa on peruutettu tulivuoren purkautumisesta johtuvan ilmatilan sulkemisen vuoksi. Kuuluuko toisin sanoen sen kaltainen tapahtuma kuin ilmatilan sulkeminen Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautumisen vuoksi asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitetun ”poikkeuksellisten olosuhteiden” käsitteen piiriin, jolloin lentoliikenteen harjoittaja on velvollinen huolehtimaan matkustajista, joiden lento on peruutettu, tämän asetuksen 5 ja 9 artiklan mukaisesti, vai kuuluuko se tapausryhmään, joka ylittää poikkeukselliset olosuhteet, jolloin lentoliikenteen harjoittaja vapautuisi tästä velvollisuudesta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 46, s. 1).

5. Dublin Metropolitan District Court (Irlanti) pohtii lisäksi, onko näissä säännöksissä tarkoitettua huolenpitovelvollisuutta rajoitettava ajallisesti tai taloudellisesti, jos lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista. Jos tähän vastataan kieltävästi, se tiedustelee, ovatko nämä säännökset pätemättömiä siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, tiettyjen kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämisestä Montrealissa 9.12.1999 allekirjoitettuun yleissopimukseen [3] kirjatun ”oikeudenmukaisen etujen tasapainon” periaatteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa. [4]

6. Selitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että sen kaltaiset olosuhteet kuin ilmatilan sulkeminen tulivuoren purkautumisen vuoksi ovat kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita.

7. Tämän jälkeen esitän, miksi katson, että näihin säännöksiin ei sisälly implisiittistä vapautusta velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, eikä tätä koskevaa rajoitusta, ja miksi tämä toteamus ei ole omiaan kyseenalaistamaan näiden säännösten pätevyyttä.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Kansainvälinen oikeus*

8. Montrealin yleissopimus hyväksyttiin Euroopan yhteisön nimissä päätöksellä 2001/539/EY, [5] ja se tuli voimaan Euroopan unionin osalta 28.6.2004.

9. Montrealin yleissopimuksen johdanto-osan kolmas ja viides perustelukappale ovat sanamuodoltaan seuraavat:

”Montrealin yleissopimuksen tavoitteena on muun muassa kuluttajien etujen suojelu kansainvälisissä ilmakuljetuksissa sekä täyden korvauksen periaatteeseen perustuvat oikeudenmukaiset korvaukset.

– –

valtioiden yhteistoiminta tiettyjen kansainvälisiä ilmakuljetuksia koskevien määräysten yhtenäistämiseksi ja kodifioimiseksi uuden yleissopimuksen muodossa on tarkoituksenmukaisin keino saavuttaa oikeudenmukainen etujen tasapaino.”

B *Unionin lainsäädäntö*

10. Asetuksen N:o 261/2004 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että lentoliikenteen alalla toteutettavalla yhteisön toiminnalla olisi pyrittävä muun muassa varmistamaan matkustajien suojelun korkea taso.

3 — Jäljempänä Montrealin yleissopimus.

4 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

5 — Yleissopimuksen tekemisestä tiettyjen kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämisestä (Montrealin yleissopimus) Euroopan yhteisön puolesta 5.4.2001 tehty neuvoston päätös (EYVL L 194, s. 38).

11. Saman asetuksen 14 perustelukappaleessa todetaan, että lennosta vastaaville lentoliikenteen harjoittajille asetettujen velvollisuuksien olisi oltava rajoitettuja tai niitä ei pitäisi olla ollenkaan, jos tapaus on johtunut poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettu. Tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita saattaa syntyä erityisesti poliittisesti epävakaissa oloissa, sääolosuhteiden ollessa kyseisen lennon suorittamiseen sopimattomat, turvallisuusriskien ja odottamattomien lentoturvallisuuteen vaikuttavien puutteiden ilmetessä ja lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan toimintaan vaikuttavissa työtaistelutilanteissa.

12. Asetuksen 5 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jos lento peruutetaan:

– –

b) lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan on tarjottava matkustajalle apua 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 2 kohdan mukaisesti sekä uudelleenreitityksen osalta, kun uuden lennon kohtuuden mukaan odotettavissa oleva lähtöaika on vähintään peruutetulle lennolle aikataulun mukaista lähtöaikaa seuraava päivä, 9 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määritettyä apua;

c) matkustajalla on oikeus saada lennosta vastaavalta lentoliikenteen harjoittajalta korvaus 7 artiklan mukaisesti – –

3. Lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan ei tarvitse maksaa 7 artiklan mukaista korvausta, jos se pystyy osoittamaan, että peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuudella edellytettävät toimenpiteet olisi toteutettu.

– –”

13. Asetuksen N:o 261/2004 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos tähän artiklaan on viitattu, matkustajalle on tarjottava ilmaiseksi:

a) aterioita ja virvokkeita kohtuullisessa suhteessa odotusaikaan;

b) hotellimajoitus,

— jos ylimääräinen majoittautuminen yhdeksi tai useammaksi yöksi on välttämätöntä, tai

— jos matkustajan aikomaa pitempi oleskelu osoittautuu välttämättömäksi;

c) lentoaseman ja majoituspaikan (hotelli tai muu) välinen kuljetus.

2. Lisäksi matkustajille on tarjottava ilmaiseksi kaksi puhelua, teleksiä tai telekopioviestiä tai sähköpostiviestiä.

3. Tätä artiklaa soveltaessaan on lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan kiinnitettävä erityistä huomiota liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeisiin ja mahdollisiin saattajiin sekä ilman saattajaa matkustavien lasten tarpeisiin.”

II Pääasian oikeudenkäynnin taustalla olevat tosiseikat

14. Eyjafjallajökull-tulivuori alkoi purkautua Islannissa 20.3.2010. Räjähdysvaihe alkoi 14.4.2010, mikä johti 15.4.2010 ilmatilan sulkemiseen useissa jäsenvaltioissa tämän räjähdyksen aiheuttaman tuhkapilven aiheuttaman vaaran vuoksi.

15. Ilmailuviranomaiset sulkivat suurimman osan Pohjois-Euroopan ilmatilasta 15. ja 23.4.2010 väliseksi ajaksi, mukaan lukien myös Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ilmatila. Tämän jälkeen 17.5.2010 saakka ilmatila oli suljettuna paikoitellen ja jaksoittain useissa jäsenvaltioissa, joista ja joihin lentoyhtiö Ryanair Ltd [6] harjoitti lentoliikennetoimintaa.

16. Koska ilmatila oli näillä alueilla suljettuna, lentoyhtiöt joutuivat peruuttamaan noin 100 000 lentoa pelkästään 15. ja 21.4.2010 välisenä aikana, eikä 10 miljoonaa matkustajaa kyennyt matkustamaan tämän ajanjakson aikana.

17. Ryanair joutui peruuttamaan noin 9 500 lentoa tuhkapilven vuoksi, mikä aiheutti sen, että 1,4 miljoonaa sen matkustajaa joutui keskeyttämään matkansa. Kansallinen tuomioistuin täsmentää, että Ryanair olisi pystynyt tarjoamaan palvelujaan matkustajilleen mutta että sillä ei ollut lupaa tehdä sitä ilmatilan sulkemisen vuoksi.

18. Commission for Aviation Regulation in Ireland on todennut, että Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautuminen ja siitä johtunut ilmatilan sulkeminen olivat asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita. Näin ollen matkustajat, joiden lento oli peruutettu, eivät voineet perustellusti vaatia tämän asetuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksen 7 artiklassa tarkoitettua korvausta.

19. McDonagh kuului matkustajiin, joiden lento peruutettiin tulivuoren purkautumisen vuoksi. Hän oli ostanut Ryanairilta lentolipun lennolle Faro–Dublin 17.4.2010.

20. Samana päivänä hänen lentonsa peruutettiin ilmatilan sulkemisen vuoksi. Irlannin ja Manner-Euroopan väliset lennot aloitettiin uudelleen vasta 22.4.2010. McDonagh pääsi lopulta palaamaan Irlantiin 24.4.2010.

21. Ryanair ei pitänyt 17. ja 24.4.2010 välisenä aikana McDonagh'sta huolta asetuksen N:o 261/2004 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Hän katsoo, että Ryanairin on maksettava hänelle 1 129, 41 euron suuruinen hyvitys tai korvaus, joka vastaa hänen aterioistaan, virvokkeistaan, majoituksestaan ja kuljetuksistaan aiheutuneita kuluja. Hän nosti siis kanteen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa.

III Ennakkoratkaisukysymykset

22. Dublin Metropolitan District Court on epävarma siitä, miten asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa pitäisi tulkita, ja siitä, ovatko nämä säännökset päteviä. Se on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ylittävätkö Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautumisesta Islannissa johtuneen Euroopan ilmatilan sulkemisen kaltaiset olosuhteet, jotka aiheuttivat laajan ja pitkäaikaisen lentoliikenteen keskeytymisen, asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko velvollisuus [tämän asetuksen] 5 ja 9 artiklassa säädettyyn huolenpitoon suljettu pois tällaisissa olosuhteissa?

6 — Jäljempänä Ryanair.

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko [kyseisen asetuksen] 5 ja 9 artikla pätemättömiä siksi, että ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, Montrealin yleissopimukseen kirjatun 'oikeudenmukaisen etujen tasapainon' periaatteen sekä – – perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa?

4) Onko [asetuksen N:o 261/2004] 5 ja 9 artiklassa säädettyä velvollisuutta tulkittava niin, että se sisältää huolenpitovelvollisuuden ajallisen ja/tai taloudellisen rajoituksen kaltaisen implisiittisen rajoituksen sellaisissa tapauksissa, joissa peruuttaminen johtuu 'poikkeuksellisista olosuhteista'?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko [tämän asetuksen] 5 ja 9 artikla pätemättömiä siksi, että ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, Montrealin yleissopimukseen kirjatun 'oikeudenmukaisen etujen tasapainon' periaatteen sekä – – perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa?"

IV Oikeudellinen arviointi

23. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee aluksi ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, onko asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa tulkittava siten, että tulivuoren purkautumisesta aiheutuva ilmatilan sulkeminen ylittää "poikkeukselliset olosuhteet", mikä vapauttaisi siten lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lento on peruutettu tämän sulkemisen vuoksi.

24. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, ovatko tämän asetuksen 5 ja 9 artikla pätemättömiä siksi, että ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, Montrealin yleissopimukseen kirjatun oikeudenmukaisen etujen tasapainon periaatteen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa, jos kyseinen ilmatilan sulkeminen on olosuhde, joka ylittää poikkeukselliset olosuhteet, mutta ei kuitenkaan vapauta lentoliikenteen harjoittajaa velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lento on peruutettu.

25. Kansallinen tuomioistuin pyytää tämän jälkeen neljännellä kysymyksellään unionin tuomioistuinta toteamaan, sisältääkö kyseisen asetuksen 5 ja 9 artiklassa säädetty velvollisuus huolenpitovelvollisuuden ajallisen ja/tai taloudellisen rajoituksen kaltaisen implisiittisen rajoituksen sellaisissa tapauksissa, joissa peruuttaminen johtuu "poikkeuksellisista olosuhteista".

26. Jos näin ei ole, se tiedustelee viidennellä kysymyksellään, ovatko nämä säännökset pätemättömiä siksi, että ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, Montrealin yleissopimukseen kirjatun oikeudenmukaisen etujen tasapainon periaatteen sekä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa.

A *Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys*

27. Aluksi on muistutettava siitä, että asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan on pidettävä huolta matkustajasta, jonka lento peruutetaan. Toisin kuin tämän asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn korvausvelvollisuuden osalta, huolenpitovelvollisuus on tämän matkustajan osalta voimassa silloinkin, kun peruuttaminen johtuu "poikkeuksellisista olosuhteista".[7]

7 — Ks. asia C-294/10, Eglītis ja Ratnieks, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3983, 23 ja 24 kohta).

28. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee nyt käsiteltävässä asiassa, ylittävätkö sen kaltaiset olosuhteet kuin ilmatilan sulkeminen Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautumisen jälkeen poikkeukselliset olosuhteet, jolloin lennosta vastaava lentoliikenteen harjoittaja siis vapautuisi kokonaan velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lento on peruutettu ilmatilan sulkemisen vuoksi.

29. Mielestäni näin ei ole. Katson päinvastoin, että ”poikkeuksellisten olosuhteiden” käsite sisältää myös kaikki poikkeukselliset tapahtumat, kuten ilmatilan sulkemisen tulivuoren purkauksen vuoksi, joita ei olisi kyetty välttämään, vaikka olisi toteutettu kaikki kohtuulliset toimenpiteet.

30. Tätä käsitettä ei ole määritelty asetuksessa N:o 261/2004. Sen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta annetaan vain joitakin suuntaa antavia [8] esimerkkejä tapahtumista, joita voidaan pitää poikkeuksellisina olosuhteina, kuten poliittisesti epävakaat olot, kyseisen lennon suorittamiseen sopimattomat sääolosuhteet, turvallisuusriskit ja odottamattomat lentoturvallisuuteen vaikuttavat puutteet sekä lentoliikenteen harjoittajan toimintaan vaikuttavat työtaistelutilanteet.

31. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon ne kuuluvat. Jos lisäksi nämä termit ovat säännöksessä, joka on poikkeus periaatteesta, tai tarkemmin sanottuna kuluttajansuojaa koskevista yhteisön säännöksistä, ne on luettava siten, että säännöstä voidaan tulkita suppeasti. [9]

32. Yleiskielessä käsite ”poikkeuksellinen” määritellään joksikin sellaiseksi, joka ei ole tavanomaista vaan joka on epänormaalia, tavallisesta poikkeavaa, epätavanomaista. Tämän käsitteen valitseminen osoittaa mielestäni selvästi unionin lainsäätäjän tahdon sisällyttää ”poikkeuksellisten olosuhteiden” käsitteeseen kaikki olosuhteet, joihin lentoliikenteen harjoittaja ei ole voinut vaikuttaa. Edellä mainitussa asiassa Wallentin-Hermann annetussa tuomiossa on todettu tästä, että asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet liittyvät tapahtumaan, joka tämän asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa lueteltujen tapahtumien tapaan ei liity asianomaisen lentoliikenteen harjoittajan toiminnan tavanomaiseen harjoittamiseen eikä luonteensa tai alkuperänsä vuoksi ole tämän tosiasiallisesti hallittavissa. [10]

33. Huomautettakoon lisäksi, että asetuksen N:o 261/2004 säätämismenettelyssä unionin lainsäätäjä oli aluksi halunnut käyttää force majeure -käsitettä poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen sijasta, [11] koska ensin mainittua käsitettä käytetään yleisesti kuvaamaan tapahtumia, joihin ihminen ei kykene vaikuttamaan, sillä ne ovat ennakoimattomia, vastustamattomia ja ihmisen toimintaan liittymättömiä.

34. Nämä seikat osoittavat mielestäni unionin lainsäätäjän tahdon koota saman käsitteen eli poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen piiriin kaikki seikat, jotka eivät ole lentoliikenteen harjoittajan hallittavissa, riippumatta siitä, mikä on näiden olosuhteiden luonne ja vakavuus. Näin ollen katson, ettei ole sijaa ryhmälle, joka sijaitsisi poikkeuksellisten olosuhteiden ulkopuolella, kuten Ryanair ehdottaa. Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautumisen kaltainen tapahtuma on siis mielestäni asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitettu poikkeuksellinen olosuhde, joka aiheuttaa lentoliikenteen harjoittajalle velvollisuuden pitää huolta matkustajista, joiden lento peruutettiin tulivuoren purkautumisen vuoksi.

8 — Ks. asia C-549/07, Wallentin-Hermann, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-11061, 22 kohta).

9 — Ibid., tuomion 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

10 — Ibid., tuomion 23 kohta.

11 — Ks. neuvoston 18.3.2003 vahvistama yhteinen kanta N:o 27/2003 (EUVL C 125 E, s. 63) ja komission Euroopan parlamentille 25.3.2003 antama tiedonanto neuvoston yhteisestä kannasta lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä (SEK(2003) 361 lopullinen, s. 4). Poikkeuksellisten olosuhteiden käsitettä pidettiin parempana kuin force majeure -käsitettä oikeudellisen selvyyden vuoksi vasta esitöiden aikana ja neuvoston ehdotuksessa. Ks. myös Euroopan parlamentin kanta ensimmäisessä käsittelyssä 24.10.2002 (s. 5).

35. Tämän asetuksen 5 ja 9 artiklan selvä sanamuoto ja erilainen asiasisältö merkitsevät lisäksi sitä, ettei voitaisi niihin tekstiä lisäämättä luoda erillistä ”erityisen poikkeuksellisten” tapahtumien ryhmää, joka merkitsisi sitä, että lentoliikenteen harjoittaja vapautettaisiin kokonaan velvollisuuksistaan.

36. Tätä näkemystä tukevat mielestäni tällä asetuksella tavoiteltu päämäärä ja asiayhteys, johon nämä artiklat kuuluvat.

37. Yhdistetyissä asioissa Sturgeon ym. 19.11.2009 annetun tuomion [12] mukaan asetuksen N:o 261/2004 johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta, kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että asetuksella pyritään varmistamaan matkustajien suojelun korkea taso riippumatta siitä, onko matkustajilta evätty lennolle pääsy, onko lento peruutettu vai onko se viivästynyt, koska heille kaikille aiheutuu lentoliikenteeseen liittyviä samankaltaisia vakavia vaikeuksia ja haittoja. [13]

38. Tällä perusteella lentoliikenteen harjoittajan velvollisuudella pitää huolta matkustajista, joiden lento on peruutettu, tarjoamalla heille virvokkeita, aterioita ja majoitusta taikka antamalla heidän käyttöönsä yhteydenpitoon kolmansien henkilöiden kanssa tarvittavia välineitä, pyritään huolehtimaan matkustajien välittömistä tarpeista paikan päällä riippumatta lennon peruutuksen tai viivästyksen syystä [14] ja parantamaan näiden matkustajien etujen suojelua. [15]

39. Tämän huolenpitovelvoitteen tarkoitus eroaa luonteeltaan ja tavoitteeltaan korvausvelvollisuudesta, joka lentoliikenteen harjoittajalla on, jos se ei ole ilmoittanut matkustajille ajoissa kyseisen lennon peruuttamisesta.

40. Asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja 7 artiklaan perustuvan korvauksen tavoitteena on korjata vahinko, joka on kaikkien matkustajien osalta lähes sama ja joka heille aiheutuu lennon peruuttamisesta johtuvasta ajan menetyksestä, joka ei sen peruuttamattoman luonteen vuoksi ole korjattavissa muutoin kuin korvauksella. [16] Unionin lainsäätäjän tahtona oli selvästi kannustaa lentoliikenteen harjoittajia varoittamaan etukäteen kyseisen lennon matkustajia, jotta he kykenisivät välttämään vaikeudet ja hankaluudet ja kykenisivät ryhtymään varotoimiin ajoissa. [17] Ainoastaan silloin, jos lennon peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, lentoliikenteen harjoittaja voidaan vapauttaa tällaisesta velvoitteesta, koska unionin lainsäätäjä on katsonut, että se ei tällaisessa tapauksessa ole vastuussa lennon peruuttamisesta. [18]

41. Asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklassa säädetyn huolenpitovelvollisuuden tarkoitus on täysin toinen. Tällä huolenpidolla, joka sisältää aterioiden, virvokkeiden ja tarvittaessa majoituksen tarjoamisen, pyritään antamaan matkustajille mahdollisuus jatkaa matkaansa tyydyttävissä olosuhteissa ja välttämään se, että heidät jätettäisiin oman onnensa nojaan odottamaan uudelleenreititystä tai korvaavan ratkaisun löytymistä.

42. Huolenpito on siis apua, jota annetaan lentomatkustajille, joita pidetään tällaisissa olosuhteissa erityisen haavoittuvina. Tämä apu on näin ollen erityisen välttämätöntä silloin, jos matkustajat ovat olleet suljettuina lentoasemalle poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

12 — Yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/07 (Kok., s. I-10923).

13 — 44 kohta.

14 — Asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 86 kohta).

15 — Ibid., tuomion 48 kohta.

16 — Em. yhdistetyt asiat Sturgeon ym., tuomion 52 kohta.

17 — Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä (KOM(2001) 784 lopullinen, perustelujen 22 kohta).

18 — Sama ehdotus, perustelujen 20 kohta.

43. Tämä on mielestäni syy siihen, miksi unionin lainsäätäjä on arvioinut, että toisin kuin lentoliikenteen harjoittajan korvausvelvollisuuden, jota ei synny, jos se osoittaa, että lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, huolenpitovelvoitteen on pysyttävä voimassa riippumatta peruuttamiseen johtamasta tapahtumasta ja siitä, onko lentoliikenteen harjoittaja vastuussa tästä tapahtumasta vai ei.

44. Vaikuttaa siis siltä, että huolenpito lentomatkustajista on erityisen tärkeää ja keskeistä silloin, jos heidän lentonsa peruutetaan sen vuoksi, että tulivuoren purkautuminen on aiheuttanut useiden jäsenvaltioiden ilmatilan sulkemisen useiksi päiviksi, jolloin tietyt matkustajat ovat joutuneet jäämään lentoasemalle ja usein kauaksi kotoaan odottamaan ilmatilan avautumista.

45. Jos pitäisi hyväksyä se, että lentoliikenteen harjoittaja ei ole tällaisissa olosuhteissa velvollinen pitämään huolta matkustajistaan, tästä seuraisi, että heikennettäisiin merkittävästi asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 9 artiklan sekä järjestelmän, johon ne kuuluvat ja jolla siis pyritään takaamaan lentomatkustajille korkea suojan taso, tehokasta vaikutusta.

46. Näin ollen katson, että asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että sellaiset olosuhteet kuin ilmatilan sulkeminen tulivuoren purkautumisen vuoksi ovat tässä asetuksessa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita.

47. Edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen ei ole mielestäni tarpeen vastata.

B *Neljäs ja viides kysymys*

48. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään lähinnä, onko asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklassa säädettyä huolenpitovelvollisuutta rajoitettava ajallisesti tai taloudellisesti, jos lennon peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista. Jos tähän vastataan kieltävästi, se tiedustelee, ovatko nämä säännökset pätemättömiä siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, Montrealin yleissopimukseen kirjatun oikeudenmukaisen etujen tasapainon periaatteen sekä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa.

49. Ryanair väittää, että huolenpitovelvollisuutta, joka sitoo lentoliikenteen harjoittajaa, on rajoitettava, jos peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista. Ryanair arvioi esimerkiksi, että majoituksen pitäisi sisältää vain kiinteämääräinen päiväkohtainen määrä eli 80 euroa yöltä ja enintään kolme yötä. Se katsoo samoin, että aterioita ja virvokkeita koskevaa huolenpitoa pitäisi myös rajoittaa ajallisesti ja rahallisesti ja että lentoaseman ja majoituspaikan välisistä matkakustannuksista huolehtimista pitäisi rajoittaa siten, että se käsittäisi vain kulkemisen julkisilla liikennevälineillä.

50. Asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artikla eivät mielestäni sisällä tällaista implisiittistä rajoitusta sellaisia matkustajia koskevaan huolenpitoon, joiden lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista.

51. Kuten Ranskan hallitus on näet korostanut,[19] unionin lainsäätäjä on ensinnäkin tietoisesti kieltäytynyt vapauttamasta lentoliikenteen harjoittajaa sellaisia matkustajia koskevasta huolenpitovelvollisuudesta, joiden lento on peruutettu, jos peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista.[20]

19 — Ks. huomautusten 43–49 kohta.

20 — Ks. em. asia IATA ja ELFAA, tuomion 51–54 kohta.

52. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa, huolenpito on lisäksi erityisen tärkeää pitkään kestävien poikkeuksellisten olosuhteiden ilmetessä. Nimenomaan siinä tapauksessa, että lennon peruuttamisesta johtuva odotusaika on erityisen pitkä, on tarpeen varmistaa, että lentomatkustajalla, jonka lento on peruutettu, on saatavillaan kipeimmin tarvitsemiaan tuotteita ja palveluja koko odotusajan. Korostettakoon tältä osin, että asetuksen N:o 261/2004 9 artiklassa ei missään tapauksessa rajoiteta implisiittisesti huolenpitoa, vaan siinä säädetään, että matkustajalle on tarjottava ilmaiseksi ”aterioita ja virvokkeita *kohtuullisessa suhteessa odotusaikaan*[21]”. Kyseessä ei siten ole missään tapauksessa huolenpidon ajallinen ja taloudellinen rajoittaminen.

53. Ryanairin ehdottaman kaltaisesta rajoituksesta seuraisi mielestäni edelleen, että tämän asetuksen 5 ja 9 artiklalta vietäisiin osittain tehokas vaikutus, koska lentomatkustajat jätettäisiin muutaman päivän kuluttua oman onnensa nojaan.

54. Näillä päätelmillä ei mielestäni voida kyseenalaistaa näiden säännösten pätevyyttä, kuten Ryanair esittää.

55. Ensinnäkin edellä mainitussa asiassa IATA ja ELFAA annetussa tuomiossa todettiin suhteellisuusperiaatteen osalta muun muassa asetuksen N:o 261/2004 5 ja 6 artiklan, joissa viitataan sen 9 artiklaan, pätevyyden arvioinnin yhteydessä, että vakiomuotoiset ja välittömät korjaavat toimenpiteet, kuten matkustajien uudelleenreititys tai virvokkeiden, aterioiden ja majoituksen tarjoaminen taikka se, että heidän käyttöönsä annetaan yhteydenpitoon kolmansien henkilöiden kanssa tarvittavia välineitä, vaihtelevat matkustajien kärsimien vahinkojen suuruuden perusteella, joten ei voida katsoa, että ne olisivat ilmeisen soveltumattomia pelkästään sen takia, etteivät liikenteenharjoittajat voi vedota poikkeuksellisia olosuhteita koskevaan vapautumisperusteeseen.[22]

56. Euroopan komission mukaan asetuksen N:o 261/2004 9 artiklassa tarkoitettua huolenpitovelvollisuutta on sovellettava niin, ettei asianomaisille lentoliikenteen harjoittajille aseteta suhteetonta ja epäoikeudenmukaista rasitetta, ja apua on siten annettava oikeasuhteisuuden ja kohtuullisuuden rajoissa tapaukseen liittyvien erityisten olosuhteiden sekä huolenpidon ja uudelleenreitityksen kustannusten mukaan.[23] Komissio esittää myös useita perusteita, joita lentoliikenteen harjoittajat voisivat ottaa huomioon, kuten lentoaseman ja asuinpaikan välinen etäisyys, majoituspaikan ja lentoaseman välinen etäisyys sekä asianomaisella alueella olevan majoituksen saatavuus ja keskimääräiset hinnat.[24]

57. Sillä, että lentoliikenteen harjoittajat soveltaisivat tällaisia perusteita, rajoitettaisiin mielestäni todellisuudessa implisiittisesti huolenpitoa. Kansallisen tuomioistuimen on mielestäni tarvittaessa riitauttamistapauksessa otettava nämä perusteet huomioon ja arvioitava, ovatko summat, joita lentomatkustaja vaatii huolenpitovelvollisuuden perusteella, kohtuullisia vai ei, kun otetaan huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät olosuhteet.

58. Ei ole mielestäni myöskään suhteetonta, että tällainen huolenpitovelvollisuus asetetaan lentoliikenteen harjoittajille, koska nämä voivat vapaasti vyöryttää tästä velvollisuudesta aiheutuvat kustannukset lentolipun hintoihin, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on korostanut.[25]

21 — Kursivointi tässä.

22 — Ks. tuomion 86 kohta.

23 — Ks. huomautusten 31 kohta.

24 — Ks. huomautusten 33 kohta.

25 — Ks. huomautusten 23 kohta.

59. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista huomata, että Ryanair on itse ottanut 4.4.2011 alkaen käyttöön matkustaja- ja lentokohtaisen ”UE 261” -veron kattaakseen kustannuksensa, jotka liittyvät sen velvollisuuteen muun muassa pitää huolta matkustajista, joiden lento on peruutettu force majeure -tapahtumien vuoksi.[26] Ryanair tarkoittaa tässä yhteydessä nimenomaisesti ilmatilan sulkemista Islannin tulivuoden purkautumisen vuoksi. Se toteaa myös, että matkustajat hyväksyvät tämän maksun, kun he allekirjoittavat sen kanssa sopimuksen varaushetkellä, ja että jos huolenpitovelvollisuuteen liittyvät kustannukset alenevat vuonna 2011, myös kyseistä maksua alennetaan vuonna 2012. Sitä sen sijaan korotetaan vuonna 2012, jos nämä kustannukset ovat kasvaneet vuonna 2011. Koska Ryanair vyöryttää matkustajille sille korvauksista aiheutuneet kustannukset, mihin sillä on oikeus, on vaikeaa ymmärtää, miksi sille aiheutuisi vahinkoa kohtuuttoman epätasapainon vuoksi.

60. Lentoliikenteen harjoittajan on valveutuneena toimijana ennakoitava tällaiset kustannukset, jotka liittyvät sen huolenpitovelvollisuuteen, jotta se kykenisi tarvittaessa täyttämään tämän velvollisuuden. Kun tutkitaan lisäksi komission esittämät luvut,[27] joiden mukaan matkustajat ovat esittäneet ”vain” noin 10 000 valitusta, kun niiden matkustajien kokonaismäärä, joihin Islannin tulivuoren purkautumisesta aiheutunut ilmatilan sulkeminen vaikutti, oli kaiken kaikkiaan yli 10 miljoonaa matkustajaa, vaikuttaa siltä, että kyseinen velvollisuus ei ollut lentoliikenteen harjoittajien kannalta ylivoimainen, koska suurin osa niistä on täyttänyt asetuksesta N:o 261/2004 johtuvat velvollisuutensa.[28]

61. Edellä esitetyn perusteella tämän asetuksen 5 ja 9 artikla eivät näin ollen mielestäni vaikuta suhteellisuusperiaatteen vastaisilta.

62. Ryanair esittää tämän jälkeen, että huolenpitoa matkustajista koskeva velvollisuus olisi tapauksissa, joissa lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, niin ikään ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan kuluttajille suoritettavan korvauksen on perustuttava oikeudenmukaiseen etujen tasapainoon, jota koskevaa periaatetta tarkoitetaan Montrealin yleissopimuksen johdanto-osan kolmannessa ja viidennessä perustelukappaleessa.

63. Edellä mainituissa asioissa IATA ja ELFAA annetussa tuomiossa on todettu, että koska asetuksen N:o 261/2004 6 artiklassa – jossa viitataan saman asetuksen 9 artiklaan – tarkoitettu apu ja huolenpito lennon pitkäaikaisen viivästyksen yhteydessä ovat vakiomuotoisia ja välittömiä korjaavia toimenpiteitä, ne eivät kuulu niihin toimenpiteisiin, joiden käyttämistä koskevat edellytykset vahvistetaan Montrealin yleissopimuksessa.[29] Pitää paikkansa, että asiassa Walz 6.5.2010 annetun tuomion[30] mukaan ”oikeudenmukainen etujen tasapaino” edellyttää niissä eri tilanteissa, joissa lentoliikenteen harjoittajan katsotaan olevan korvausvelvollinen, korvauksen määrää koskevia selkeitä ylärajoja, jotta lentoliikenteen harjoittajille ei asetettaisi hyvin raskasta sekä vaikeasti yksilöitävää ja laskettavissa olevaa korvaustaakkaa, jolla saatettaisiin vaarantaa tai jopa lamauttaa niiden taloudellinen toiminta.[31] Kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa ei kuitenkaan ollut kyse matkustajia koskevasta huolenpitovelvollisuudesta vaan heidän oikeudestaan saada yksilöllistä korvausta aiheutuneesta vahingosta Montrealin yleissopimuksen III luvun mukaisesti.[32] Kyseinen tuomio kuuluu siten eri oikeudelliseen asiayhteyteen kuin nyt käsiteltävä asia.

26 — Tähän liittyvä lehdistötiedote on saatavilla seuraavassa internet-osoitteessa: http://www.ryanair.com/ie/news/briefing-note-cancellation-levy.

27 — Ks. 12.4.2011 päivätty MEMO/11/235, jonka otsikkona on ”Tulivuoren purkautumisesta aiheutuva tuhkapilvi: valmistautuminen kriisitilanteisiin vuoden kuluttua lentoliikenteen häiriöiden jälkeen”.

28 — S. 5 ja 6.

29 — Ks. tuomion 46 kohta.

30 — Asia C-63/09 (Kok., s. I-4239).

31 — Tuomion 35 ja 36 kohta.

32 — Ks. erityisesti 17 kohta.

64. Katson näin ollen, että asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artikla eivät ole ristiriidassa Montrealin yleissopimuksessa tarkoitetun oikeudenmukaisen etujen tasapainon periaatteen kanssa.

65. Kun on selvitettävä, loukataanko kyseisillä säännöksillä yleistä syrjintäkiellon periaatetta siksi, että niillä asetetaan huolenpitoa matkustajista koskeva velvollisuus, jota ei aseteta toimijoille, jotka käyttävät muita liikennemuotoja, on riittävää muistuttaa siitä, että oikeuskäytännössä on todettu, että kun otetaan huomioon erityisesti eri liikennemuotojen toimintatavat, saatavuuden edellytykset ja verkostojen jakautuminen, eri liikennemuodot eivät ole niiden käyttämistä koskevien edellytysten osalta toisensa korvaavia. Näitä eri liikennemuotoja koskevilla toimialoilla toimivien yritysten tilanne ei näin ollen ole vertailukelpoinen.[33] Lentoliikenteen alalla matkustajat, joihin lennon peruuntuminen tai pitkäkestoinen viivästyminen kohdistuu, ovat lisäksi objektiivisesti erilaisessa tilanteessa kuin muiden liikennevälineiden matkustajat samantapaisten tapahtumien yhteydessä.[34] Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 261/2004 5–7 artiklan säännökset eivät ole pätemättömiä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen johdosta.[35]

66. Ryanair arvioi lopuksi, että velvollisuus huolehtia matkustajista silloin, jos heidän lentonsa peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, rajoittaa lentoliikenteen harjoittajien elinkeinovapautta sekä loukkaa niiden oikeutta nauttia hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää ja luovuttaa sitä, vaikka nämä oikeudet on vahvistettu perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa. Asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artikla ovat siten pätemättömiä.

67. Se arvioi lähinnä, että huolenpitovelvollisuudesta seuraa, että siltä evätään mahdollisuus hyödyntää osaa työnsä ja investointiensa tuloksista.[36]

68. Tässä yhteydessä on muistettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

69. Kuten Ranskan hallitus on huomauttanut, SEUT 169 artiklan 1 kohdassa määrätään tältä osin, että unioni suojaa kuluttajien etuja ja varmistaa kuluttajansuojan korkean tason.[37] Myös perusoikeuskirjan 38 artiklassa määrätään, että unionin politiikoissa varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa todetaan, asetuksella N:o 261/2004 pyritään lisäksi varmistamaan matkustajien suojelun korkea taso riippumatta siitä, onko matkustajilta evätty lennolle pääsy, onko lento peruutettu vai onko se viivästynyt, koska heille kaikille aiheutuu lentoliikenteeseen liittyviä samankaltaisia vakavia vaikeuksia ja haittoja.

70. Kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 55–61 kohdassa, lentoliikenteen harjoittajaa tämän asetuksen 5 ja 9 artiklan nojalla sitova velvollisuus pitää huolta lentomatkustajista silloin, kun lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, ei mielestäni loukkaa suhteellisuusperiaatetta.

71. Kyseisen asetuksen 5 ja 9 artikla eivät siten mielestäni ole ristiriidassa perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kanssa.

33 — Em. asia IATA ja ELFAA, tuomion 96 kohta.

34 — Ibid., tuomion 97 kohta.

35 — Ibid., tuomion 99 kohta.

36 — Ks. huomautusten 45 kohta.

37 — Ks. huomautusten 79 kohta.

72. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että niihin ei sisälly implisiittistä vapautusta velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, eikä tätä koskevaa rajoitusta. Tämä toteamus ei voi kyseenalaistaa näiden säännösten pätevyyttä.

V Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Dublin Metropolitan District Courtille seuraavasti:

Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 261/2004 5 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että

— sellaiset olosuhteet kuin ilmatilan sulkeminen tulivuoren purkautumisen vuoksi ovat asetuksessa N:o 261/2004 tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita ja

— niihin ei sisälly implisiittistä vapautusta velvollisuudesta pitää huolta matkustajista, joiden lennon peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, eikä tätä koskevaa rajoitusta. Tämä toteamus ei voi kyseenalaistaa näiden säännösten pätevyyttä.