II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION
vom 22. Juli 1998
über ein Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates
(Sache VII/AMA/10/97 — Zugang zum Flughafen Karlstad)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 2009)

(Nur der schwedische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/523/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs [1] in der durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens geänderten Fassung, insbesondere Artikel 8 Absatz 3,

nach Anhörung des nach Artikel 11 dieser Verordnung eingesetzten Beratenden Ausschusses,

in Erwägung folgender Gründe:

SACHVERHALT

(1) Diese Entscheidung betrifft bestimmte auf den Lärmschutz bezogene Beschränkungen des Zugangs von Luftfahrtunternehmen zum neuen Karlstader Flughafen in Schweden.

(2) Mit Schreiben vom 23. Januar 1997 legte das Luftfahrtunternehmen Scandinavian Airlines System (SAS) gegen die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994, den Betrieb bestimmter Luftfahrzeuge am neuen Karlstader Flughafen zu untersagen, bei der Kommission Beschwerde mit der Begründung ein, daß die Entscheidung gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, insbesondere gegen die Richtlinie 92/14/EWG des Rates vom 2. März 1992 zur Einschränkung des Betriebs von Flugzeugen des Teils II Kapitel 2 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, 2. Ausgabe (1988) [2] in der durch die Richtlinie 98/20/EG [3] geänderten Fassung. Solche Flugzeuge werden nachstehend als „Kapitel-2-Flugzeuge" bezeichnet. SAS bringt vor, daß die schwedische Entscheidung seine Bedienung der Strecken Karlstad-Stockholm und Karlstad-Kopenhagen beeinträchtige, und ersucht die Kommission, gegen Schweden ein Verfahren zu eröffnen, um den angeblichen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht abzustellen.

(3) Der neue Karlstader Flughafen wurde am 7. September 1997 offiziell für den Verkehr geöffnet. Er liegt in der Nähe von Mellerudstorp in einem dünnbesiedelten Gebiet rund zwölf Kilometer nordöstlich des Stadtzentrums. Der alte Karlstader Flughafen, der drei Kilometer südlich des Stadtzentrums lag, wurde zum gleichen Zeitpunkt geschlossen, insbesondere aus Gründen der Sicherheit und des Umweltschutzes.

[1] ABl. L 240 vom 24. 8. 1992, S. 8.

[2] ABl. L 76 vom 23. 3. 1992, S. 21.

[3] ABl. L 107 vom 7. 4. 1998, S. 4.

(4) Gemäß dem schwedischen Umweltschutzgesetz unterlagen der Bau und der Betrieb des neuen Karlstader Flughafens einer Umweltgenehmigung, die von der Nationalen Genehmigungsbehörde für den Umweltschutz am 15. November 1994 erteilt und in sechs schwedischen Tageszeitungen veröffentlicht wurde. Diese Entscheidung trat am 29. Juni 1995 in Kraft. Die Entscheidung deckt ein Verkehrsvolumen von bis zu 30 000 Flugzeugbewegungen jährlich mit einer Kombination verschiedener Flugzeugtypen, unter anderem MD80, SF 340, Saab 340, Saab 200, Cessna 500 und Beech 1900, ab und umfaßt die folgenden Bedingungen, mit denen der Fluglärm in der Nähe des Flughafen begrenzt werden soll:

— Linienflugdienste dürfen nur mit Flugzeugen betrieben werden, die den Anforderungen des Teils II Kapitel 3 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt entsprechen (nachstehend als „Kapitel-3-Flugzeuge" bezeichnet).

— Bis Ende 2001 dürfen jährlich höchstens 260 Nichtlinienflugdienste mit Flugzeugen durchgeführt werden, die den obengenannten Anforderungen des Kapitels 3 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt nicht entsprechen.

— Zwischen 22.00 und 7.00 Uhr dürfen nur Kapitel-3-Flugzeuge starten; der Flughafen kann jedoch in Ausnahmefällen eine Ausnahmegenehmigung erteilen.

(5) Die Entscheidung enthält ferner weitere Elemente, mit denen der Lärm in der Umgebung des neuen Karlstader Flughafens verringert werden soll, ohne jedoch zwischen Kapitel-2-Flugzeugen und Kapitel-3-Flugzeugen zu unterscheiden. So dürfen die genehmigten Lärmwerte insgesamt nicht die im Genehmigungsantrag des Flughafens für das Jahr 2000 genannten Werte überschreiten, und mindestens 90 % des Flugverkehrs in Höhen unter 750 m müssen innerhalb bestimmter geographisch eingegrenzter Bereiche durchgeführt werden, die in zwei Anhängen der Genehmigung angegeben sind. Außerdem werden die Häuser von Anwohnern in der Nähe des Flughafens, die wiederholt Lärmpegeln über 80 dB(A) ausgesetzt sind, in Lärmschutzmaßnahmen einbezogen, mit denen sichergestellt wird, daß der Lärmpegel 45 dB(A) nicht überschreitet, sofern solche Maßnahmen wirtschaftlich durchführbar sind.

(6) SAS wandte sich in seiner Beschwerde vom Januar 1997 gegen die erste der obengenannten Bedingungen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß SAS zur Zeit das einzige Luftfahrtunternehmen ist, das Karlstad im Linienflugverkehr bedient (42 Hin- und Rückflüge wöchentlich von Stockholm und 20 Hin- und Rückflüge wöchentlich von Kopenhagen). Alle Flugdienste werden entsprechend der Entscheidung vom 15. November 1994 derzeit mit Kapitel-3-Flugzeugen durchgeführt.

(7) In zwei Gesprächen am 17. März und 18. Juni 1997 erörterte die Kommission die in der SAS-Beschwerde aufgeworfenen Fragen mit den schwedischen Behörden und ersuchte sie um weitere Informationen zur Situation am neuen Karlstader Flughafen. Die schwedischen Behörden übermittelten der Kommission die angeforderten Informationen mit Schreiben vom 17. Juni und 29. Juli 1997, in denen sie auf ihre Absicht hinwiesen, die Entscheidung vom 15. November 1994, die nach ihrer Auffassung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, aufrechtzuerhalten.

(8) Mit Schreiben vom 20. August 1997 übermittelte die Kommission den schwedischen Behörden förmlich eine Ausfertigung der SAS-Beschwerde und faßte die Gründe zusammen, aus denen sie Zweifel an der Vereinbarkeit der Entscheidung vom 15. November 1994 mit der Richtlinie 92/14/EWG und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insbesondere deren Artikel 8 Absatz 2, hatte. In dem Schreiben wies die Kommission ausdrücklich auf ihre Entscheidungsbefugnisse hin, über die sie hinsichtlich der Anwendung der genannten Verordnung gemäß Artikel 8 Absatz 3 verfügt, und ersuchte die schwedischen Behörden, der Kommission alle Informationen zu übermitteln, die für eine abschließende Beurteilung der Sache erforderlich sind.

(9) Die schwedischen Behörden antworteten der Kommission mit Schreiben vom 2. Oktober 1997 und legten vollständige Ausfertigungen des schwedischen Umweltschutzgesetzes und der oben zusammmengefaßten Entscheidung vom 15. November 1994 vor. In dem Schreiben wurden unter anderem folgende Argumente als Begründung für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung vorgebracht:

— Der Bau eines neuen Flughafens in Karlstad sei hauptsächlich durch Umweltschutzaspekte begründet gewesen, da in Schweden breite Übereinstimmung geherrscht habe, daß der alte Flughafen wegen seiner Nähe zum Stadtzentrum geschlossen werden mußte.

— Die Entscheidung, den Betrieb von Kapitel-2-Flugzeugen am neuen Karlstader Flughafen zu untersagen, sei am 15. November 1994 getroffen worden, mithin zu einem Zeitpunkt, zu dem Schweden der Europäischen Union noch nicht beigetreten war.

— Die Untersagung des Einsatzes von Kapitel-2-Flugzeugen sei eine Bedingung für den Bau und Betrieb des neuen Karlstader Flughafens gewesen. Wäre diese Bedingung nicht eingehalten worden, hätte der Flughafen ganz geschlossen werden müssen. Eine solche Bedingung könne nicht als Regelung des Luftverkehrs nach Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 angesehen werden. Außerdem sehe die Entscheidung vom 15. November 1994 für Kapitel-2-Flugzeuge eine begrenzte Ausnahme von der Untersagung zugunsten von Nichtlinienflugdiensten vor.

— Lokale oder regionale Maßnahmen, mit denen der Einsatz von Kapitel-2-Flugzeugen auf einem Flughafen untersagt wird, verstoßen nicht gegen die Richtlinie 92/14/EWG oder

gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92. Im Fall des neuen Karlstader Flughafens entspreche die Untersagung des Einsatzes von Kapitel-2-Flugzeugen den Anforderungen von Artikel 9 der Verordnung.

(10) In einem Schreiben vom 13. Oktober 1997 widersprach SAS den von den schwedischen Behörden in ihrer Antwort an die Kommission vorgebrachten Argumenten und führte insbesondere aus, daß SAS aufgrund der Entscheidung vom 15. November 1994 verpflichtet gewesen sei, seine Kapazität am neuen Karlstader Flughafen zu verringern und seine Kapitel-2-Flugzeuge — anders als ursprünglich geplant — im Verkehr mit anderen Flughäfen der Gemeinschaft einzusetzen.

(11) Am 3. November 1997 fand eine weitere Besprechung zwischen den schwedischen Behörden und der Kommission zur Erörterung der Angelegenheit statt.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

(12) Die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 legt die Regeln für den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs fest. Nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung gilt folgender Grundsatz:

„Vorbehaltlich dieser Verordnung wird Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben".

(13) In Artikel 2 Buchstabe f) ist der Begriff „Verkehrsrecht" definiert als „das Recht eines Luftfahrtunternehmens zur Beförderung von Fluggästen, Fracht und/oder Post auf einem Flugdienst zwischen zwei Flughäfen der Gemeinschaft". Es ergibt sich aus Artikel l, daß dieses Recht im allgemeinen sowohl für Linien- als auch für Nichtlinienflugdienste gilt. Die Kommission ist daher der Auffassung, daß es Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft vorbehaltlich etwaiger Beschränkungen, die durch die Verordnung oder in Übereinstimmung mit ihr auferlegt werden, freisteht, Linien- oder Nichtlinienflugdienste zwischen dem neuen Karlstader Flughafen und anderen Flughäfen in der Gemeinschaft durchzuführen.

(14) Eine der Bestimmungen der Verordnung, auf die sich deren Artikel 3 Absatz 1 bezieht, ist Artikel 8 Absatz 2, in dem es heißt:

„Die Ausübung von Verkehrsrechten unterliegt den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten."

(15) Die Entscheidung vom 15. November 1994, die Gegenstand der Beschwerde von SAS ist, wurde von der Nationalen Genehmigungsbehörde für Umweltschutz gemäß dem schwedischen Umweltschutzgesetz getroffen. Wie die schwedischen Umweltschutzbehörden in ihrer Argumentation gegenüber der Kommission ausdrücklich anerkannten, sollte die Entscheidung Umweltfragen Rechnung tragen, die sich durch den Bau und den Betrieb des neuen Karlstader Flughafens ergeben hatten.

(16) Gemäß der Entscheidung vom 15. November 1994 müssen außerdem alle Linienflugdienste und die überwiegende Mehrzahl der Nichtlinienflugdienste von und nach dem neuen Karlstader Flughafen mit Kapitel-3-Flugzeugen durchgeführt werden. Ausnahmen können für höchstens 260 Nichtlinienflugdienste jährlich erteilt werden, längstens jedoch bis Ende 2001. Die Entscheidung dürfte daher Auswirkungen auf die tatsächliche und potentielle Ausübung von Verkehrsrechten durch Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 von und zu diesem Flughafen haben. Eine tatsächliche Folge ist bereits bemerkbar im Hinblick auf die Durchführung der SAS-Flüge auf den Strecken Karlstad-Stockholm und Karlstad-Kopenhagen, die nach Angaben des Luftfahrtunternehmens aufgrund der Entscheidung zahlenmäßig verringert und mit anderem Fluggerät als ursprünglich vorgesehen durchgeführt werden mußten. Die Kommission kann sich daher dem Argument der schwedischen Behörden nicht anschließen, daß die Entscheidung vom 15. November 1994 keine Maßnahme zur Regelung der Ausübung von Verkehrsrechten im Sinne der Verordnung darstelle, weil sie an den Flughafen gerichtet war. Die schwedischen Behörden haben selbst eingeräumt, daß ihre Entscheidung sich nicht nur auf den Bau, sondern auch auf den Betrieb des neuen Karlstader Flughafens auswirkt.

(17) Die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 stellt daher eine Vorschrift im Bereich des Umweltschutzes nach Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 dar.

(18) Hinsichtlich der Vorschriften, die unter Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung fallen, verfügt die Kommission über die Befugnisse, die ihr durch Artikel 8 Absatz 3 übertragen werden. Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 lautet:

„Die Kommission prüft auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus die Anwendung der Absätze 1 und 2 und entscheidet innerhalb eines Monats ab Antragseingang nach Anhörung des in Artikel 11 genannten Ausschusses darüber, ob der Mitgliedstaat die Maßnahme weiterhin anwenden darf."

(19) Angesichts der SAS-Beschwerde erachtet es die Kommission für erforderlich, diese Befugnisse zur Prüfung der Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 zu nutzen und zu entscheiden, ob Schweden diese Entscheidung, soweit diese auf dem neuen Karlstader Flughafen den Betrieb von Kapitel-2-Flugzeugen im Gegensatz zu Kapitel-3-Flugzeugen einschränkt, weiterhin anwenden darf. Die Kommission tut dies von Amts wegen, wie in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 ausdrücklich vorgesehen, und ihre Prüfung ist in keiner Weise auf die Beschwerde und Situation des Luftfahrtunternehmens SAS beschränkt.

(20) Die Tatsache, daß die Entscheidung von den schwedischen Behörden am 15. November 1994 und somit vor dem Beitritt Schwedens zur Gemeinschaft getroffen wurde, beeinträchtigt die Befugnisse der Kommission zur Prüfung der Entscheidung nicht. Die Mitgliedstaaten sind ab dem ersten Tag ihrer Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zur Einhaltung des Gemeinschaftsrechts mit Ausnahme derjenigen Bereiche verpflichtet, in denen sie auf Grund ihrer jeweiligen Beitrittsakte Freistellungen in Anspruch nehmen können. Schweden wurde jedoch keine Freistellung gewährt, die im vorliegenden Fall gelten könnte.

(21) Außerdem ist daran zu erinnern, daß die schwedischen Behörden bereits durch die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates gebunden waren, als sie ihre Entscheidung vom 15. November 1994 trafen, da die Verordnung und die Richtlinie 92/14/EWG des Rates auf Grund des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 7/94/KOL vom 21. März 1994 zur Änderung des Protokolls 47 und bestimmter Anhänge des EWR-Abkommens [1] mit Wirkung vom 1. Juli 1994 [2] in das EWR-Abkommen, das Schweden als Vertragspartei vor seinem Beitritt zur Gemeinschaft unterzeichnet hatte, einbezogen wurden.

(22) Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 schreibt die Veröffentlichung von Vorschriften vor, die auf die Ausübung der gemäß Artikel 3 Absatz 1 gewährten Verkehrsrechte anwendbar sind. Die schwedischen Behörden haben ihre Entscheidung vom 15. November 1994 in sechs schwedischen Tageszeitungen veröffentlicht. Da Artikel 8 Absatz 2 der genannten Verordnung kein besonderes Verfahren für die Veröffentlichung von Vorschriften, die von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassen werden, vorschreibt, kann die Kommission das von den schwedischen Behörden in der betreffenden Sache gewählte Verfahren akzeptieren.

(23) Die Kommission muß bei der Ausübung der ihr durch Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 übertragenen Befugnisse gewährleisten, daß von Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen nicht gegen andere gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Die Kommission muß sich daher im Zusammenhang mit der Prüfung der Betriebsvorschriften gemäß diesem Artikel vergewissern, daß diese Vorschriften mit besonderen Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere Titel IV über die gemeinsame Verkehrspolitik einschließlich aller sekundären Rechtsvorschriften, die gemäß diesem Titel verabschiedet wurden, vereinbar sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich des in den Artikeln 92 und 93 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens zur Prüfung staatlicher Beihilfen derselben Argumentation gefolgt ist und festgestellt hat, daß dieses Verfahren, wie sich aus Sinn und Zweck des EG-Vertrags ganz allgemein ergibt, niemals zu einem Ergebnis führen darf, das mit besonderen Vorschriften des Vertrags in Widerspruch steht [3].

(24) Wie die Kommission bereits hinsichtlich einzelstaatlicher Maßnahmen, die aufgrund von Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 erlassen wurden, ausgeführt hat (siehe insbesondere die Entscheidung 95/259/EG der Kommission vom 14. März 1995 — Französische Verkehrsaufteilungsregeln für das Pariser Flughafensystem [4]), müssen ferner alle Beschränkungen, die aufgrund dieser Bestimmung erlassen werden, mit den allgemeinen Grundsätzen vereinbar sein, die den freien Dienstleistungsverkehr betreffen und vom Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung dargelegt wurden [5]. Diese Grundsätze gehen über das bloße Verbot einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit hinaus. Selbst wenn einzelstaatliche Maßnahmen, die den freien Dienstleistungsverkehr beschränken, unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten, sind sie dennoch unzulässig, falls sie nicht durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses begründet sind oder dasselbe Ergebnis nicht durch weniger beschränkende Vorschriften erreicht werden kann (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Die Kommission ist der Auffassung, daß dieselbe Argumentation analog auch für Vorschriften gilt, die von Behörden der Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung angewandt werden.

(25) Die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 ist daher im Lichte dieser Überlegungen zu prüfen.

(26) In der in Rede stehenden Sache ist zu prüfen, ob die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 mit den Verpflichtungen der Behörden vereinbar ist, die sich aus der Richtlinie 92/14/EWG des Rates ergeben.

(27) Artikel 2 dieser Richtlinie hat folgenden Wortlaut:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß ab 1. April 1995 zivile Unterschallstrahlflugzeuge, die mit Motoren mit einem Mantelstromverhältnis von kleiner als 2 ausgerüstet sind, die Flughäfen auf ihrem Hoheitsgebiet nicht anfliegen dürfen, sofern sie nicht eine Lärmzulassung besitzen, die

a) den Normen in Teil II Kapitel 3 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, 2. Ausgabe (1988), entspricht oder

b) den Normen in Teil II Kapitel 2 Band 1 des Anhangs 16 zu diesem Abkommen entspricht, vorausgesetzt, daß die Erstausstellung des individuellen Lufttüchtigkeitszeugnisses weniger als 25 Jahre zurückliegt.

[1] ABl. L 160 vom 28. 6. 1994, S. 1.
[2] ABl. C 208 vom 28. 7. 1994, S. 7.
[3] Rechtssache 73/79, Kommission/Italien, Slg. 1980, S. 1533, und Rechtssache C-225/91, Matra/Kommission, Slg. 1993, S. I-3206.
[4] ABl. L 162 vom 13. 7. 1995, S. 25.
[5] Rechtssache C-288/89, Mediawet, Slg. 1991, S. 4007, und Rechtssache C-76/90, Säger/Dennemeyer, Slg. 1991, S. 4221.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß ab 1. April 2002 alle zivilen Unterschallstrahlflugzeuge, die auf Flughäfen ihres Hoheitsgebiets eingesetzt werden, den Bestimmungen in Absatz 1 Buchstabe a) entsprechen.

(3) Das Hoheitsgebiet nach den Absätzen 1 und 2 umfaßt nicht die in Artikel 227 Absatz 2 des Vertrages genannten überseeischen Departements."

(28) In der Richtlinie wird sodann eine Reihe von Ausnahmen genannt, für die die Bestimmungen in Artikel 2 Absatz 1 nicht gelten, so daß bestimmte Flugzeuge aus Entwicklungsländern (Artikel 3), Flugzeuge, die demnächst zu Kapitel-3-Flugzeugen umgerüstet oder durch solche ersetzt werden (Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6) sowie Flugzeuge von historischem Interesse (Artikel 5 Absatz 2) weiterhin auf Gemeinschaftsflughäfen eingesetzt werden können. Ferner können die Mitgliedstaaten aus bestimmten wirtschaftlichen Gründen (Artikel 4 und 7) und in besonderen Einzelfällen (Artikel 8) befristete Freistellungen von den Bestimmungen in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie gewähren. Schließlich sind nach Artikel 9 alle Mitgliedstaaten gehalten, die von einem anderen Mitgliedstaat gewährten Freistellungen für Flugzeuge, die in dessen Luftfahrzeugrollen eingetragen sind, anzuerkennen.

(29) Aufgrund der Festlegung genauer Regeln für die schrittweise Ausmusterung von Kapitel-2-Flugzeugen innerhalb der Gemeinschaft im Zeitraum 1995 bis 2002 stellt Artikel 2 der Richtlinie eine Maßnahme zur vollständigen Harmonisierung dar, die es den Mitgliedstaaten weder erlaubt, eine beschleunigte Ausmusterung dieser Flugzeuge zu verlangen, noch den Einsatz von Flugzeugen, die aufgrund der Bestimmungen dieses Artikels nicht mehr hätten eingesetzt werden dürfen, abgesehen von den in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen auf ihren Flughäfen weiterhin zu genehmigen.

(30) Artikel 2 soll einen Ausgleich zwischen der Notwendigkeit einer weiteren Reduzierung des Fluglärms und den legitimen wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen schaffen und gleichzeitig gewährleisten, daß der Wettbewerb innerhalb des Luftverkehrsbinnenmarkts der Gemeinschaft nicht durch die Einführung unterschiedlicher Regelungen zur Lärmminderung in verschiedenen Mitgliedstaaten verzerrt wird. Diese Ziele werden im sechsten und siebten Erwägungsgrund der Präambel der Richtlinie ausdrücklich genannt; dort heißt es, daß „*[g]emeinsame Regeln* (...) nach einem *sinnvollen Zeitplan* eingeführt werden [sollten], um zu gewährleisten, daß (...) gemeinschaftsweit ein *harmonisiertes Konzept* eingeführt wird", daß dies „[a]ngesichts der jüngsten Bestrebungen, die Vorschriften für den europäischen Luftverkehr schrittweise zu liberalisieren, ... besonders wichtig" ist, und daß der „Fluglärm unter Berücksichtigung der Umweltfaktoren, der technischen Durchführbarkeit *und der wirtschaftlichen Folgen* weiter reduziert werden [sollte]" (Hervorhebungen hinzugefügt).

(31) Ferner ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß im EWR-Abkommen lediglich im Hinblick auf Österreich folgende Abweichung von den Bestimmungen der Richtlinie vorgesehen wurde [1]:

„Richtlinie 92/14/EWG des Rates vom 2. März 1992 zur Einschränkung des Betriebs von Flugzeugen des Teils II Kapitel 2 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, 2. Ausgabe (1988) (ABl. L 76 vom 23. 3. 1992, S. 21, berichtigt im ABl. L 168 vom 23. 6. 1992, S. 30).

Die Richtlinie gilt für die Zwecke dieses Abkommens mit folgender Anpassung:

Österreich kann strengere nationale Schutzvorschriften, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens bestehen und die Einschränkung des Betriebs von Flugzeugen des Teils II Kapitel 2 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, 2. Ausgabe (1988), auf österreichischen Flughäfen betreffen, bis zum 1. April 2002 anwenden."

(32) Durch die Harmonisierung der Regeln für die schrittweise Ausmusterung von Kapitel-2-Flugzeugen innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet die Richtlinie auch, daß ein Mitgliedstaat mögliche Lärmprobleme an seinen Flughäfen nicht in andere Mitgliedstaaten „exportiert" und der Einsatz solcher Kapitel-2-Flugzeuge nicht auf eine begrenzte Zahl von Flughäfen in der Gemeinschaft konzentriert wird.

(33) Die Diskussionen im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie stützen diese Schlußfolgerung. Durch die Richtlinie 98/20/EG ergänzte der Rat Artikel 2 der Richtlinie 92/14/EWG um den folgenden Absatz, was nicht nötig gewesen wäre, wenn dieser Artikel in seiner jetzigen Fassung nur Mindestregeln festlegte und es den Mitgliedstaaten erlaubte, eine schnellere Ausmusterung von Kapitel-2-Flugzeugen zu verlangen:

„(4) Vor dem in Absatz 2 genannten Zeitpunkt kann der Betrieb von zivilen Unterschallstrahlflugzeugen, die den Bestimmungen des Absatzes 1 Buchstabe a) nicht entsprechen, auf den Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof eingeschränkt oder untersagt werden."

(34) Außerdem wurde die Richtlinie 92/14/EWG vom Rat im Rahmen der allgemeinen Verkehrspolitik gemäß Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag verabschiedet, der keine Bestimmung wie jene des Artikels 130t in Titel XVI über die Umwelt enthält, die es den Mitgliedstaaten in der Tat erlaubt, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

[1] ABl. L 160 vom 28. 6. 1994, S. 145.

(35) Aus den vorstehenden Überlegungen und der Tatsache, daß es sich bei dieser Richtlinie um eine Maßnahme zur vollständigen Harmonisierung handelt, ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten den Einsatz von Kapitel-2-Flugzeugen, deren individuelles Lufttüchtigkeitszeugnis vor höchstens 25 Jahren erstmalig ausgestellt wurde, auf ihren Flughäfen bis zum 31. März 2002 zulassen müssen. Es ist daher nicht mit der Richtlinie vereinbar, daß ein Mitgliedstaat den Einsatz solcher Flugzeuge auf einem oder mehreren seiner Flughäfen nicht erlaubt.

(36) Die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 sieht vor, daß alle Linienflugdienste und die überwiegende Mehrzahl der Nichtlinienflugdienste von und zum neuen Karlstader Flughafen mit Kapitel-3-Flugzeugen durchgeführt werden müssen. Betreibern von Kapitel-2-Flugzeugen wird daher bei Linienflügen der Zugang zum Karlstader Flughafen verweigert, und bei anderen Flügen werden ihnen erhebliche Beschränkungen auferlegt, was nicht mit der Richtlinie 92/14/EWG vereinbar ist.

(37) Selbst wenn der Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie durch diese Beschränkungen für Kapitel-2-Flugzeuge außer acht gelassen werden könnte, stünden dieselben immer noch im Gegensatz zu den in Absatz 24 angesprochenen Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. Der neue Karlstader Flughafen liegt nämlich in einem dünnbesiedelten Gebiet abseits des Stadtzentrums und weist ein recht geringes Verkehrsvolumen auf. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, daß die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 außer den oben angesprochenen Bestimmungen zu Kapitel-2-Flugzeugen mehrere Zusatzmaßnahmen umfaßt, die die Lärmbelastung am neuen Karlstader Flughafen verringern sollen, und zu denen eine Gesamtlärmquote, Betriebsbeschränkungen für Starts und Landungen sowie Lärmschutzmaßnahmen für Anwohner gehören. Die schwedischen Behörden haben der Kommission nicht dargelegt, daß diese zusätzlichen Maßnahmen bei Berücksichtigung der Lage und des Verkehrsvolumens des Flughafens unzureichend sind, um einen angemessenen Schutz vor Fluglärm in Flughafennähe zu gewährleisten.

(38) Obwohl die Richtlinie 92/14/EWG als Maßnahme zur vollständigen Harmonisierung die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Einsatz der Flugzeuge, die den Anforderungen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) genügen, bis 1. April 2002 zu gestatten, werden darin keine detaillierten Vorschriften zu den entsprechenden Genehmigungen und mithin zu den Einschränkungen derselben festgelegt. Die Mitgliedstaaten können deshalb bestimmte einschränkende Betriebsmaßnahmen anwenden, sofern diese den Bestimmungen und Verfahren der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates und, im vorliegenden Fall, den Grundsätzen, nach denen Artikel 8 Absatz 2 (wie in den obigen Absätzen 23 und 24 angesprochen) auszulegen ist, entsprechen.

(39) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, daß mit der Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 des weiteren ein nächtliches Startverbot für Kapitel-2-Flugzeuge zwischen 22.00 und 7.00 Uhr für den neuen Karlstader Flughafen eingeführt wird. Ein solches nächtliches Startverbot kann als einschränkende Betriebsmaßnahme im obigen Sinne und damit als mit den Regeln der Richtlinie vereinbar betrachtet werden. Ferner kann ein solches nächtliches Startverbot, soweit es die Bevölkerung während der üblichen Nachtruhe vor den im Vergleich zu Kapitel-3-Flugzeugen höheren Lärmemissionen von Kapitel-2-Flugzeugen schützen soll, als den in Absatz 24 angesprochenen Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechend angesehen werden.

(40) Die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 verstößt somit gegen Artikel 2 der Richtlinie 92/14/EWG und daher auch gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92, insofern sie außerhalb des Zeitraums des nächtlichen Startverbots (22.00 bis 7.00 Uhr) die Ausübung von Verkehrsrechten auf den Luftverkehrsstrecken zwischen dem neuen Karlstader Flughafen und anderen Flughäfen in der Gemeinschaft mit Kapitel-2-Flugzeugen beschränkt.

(41) Darüber hinaus ist auf das Argument der schwedischen Behörden einzugehen, daß ihre Entscheidung vom 15. November 1994 nach Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates gerechtfertigt sei.

(42) Hierzu ist anzumerken, daß laut Artikel 9 Absatz 3 dieser Verordnung eine Maßnahme nach Artikel 9 Absatz 1 nur durchgeführt werden kann, sofern nicht ein betroffener Mitgliedstaat die Maßnahme binnen einem Monat nach Unterrichtung durch den Mitgliedstaat, der die Maßnahme ergreift, anficht. Diese Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten und der Kommission muß mindestens drei Monate vor dem Inkrafttreten der vorgesehenen Maßnahme erfolgen. Die schwedischen Behörden haben ihre Entscheidung der Kommission weder drei Monate vor Inkrafttreten noch zu einem sonstigen Zeitpunkt offiziell mitgeteilt. Deshalb ist Artikel 9 auf die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 nicht anwendbar.

(43) Ferner hätte, selbst wenn die schwedischen Behörden ihre Entscheidung vor deren Inkrafttreten offiziell der Kommission mitgeteilt und so die Anwendung der Bestimmungen von Artikel 9 ohne die Notwendigkeit einer eingehenden Prüfung anderer Erwägungen ermöglicht hätten, keine entsprechende Genehmigung erteilt werden können, da die Geltungsdauer der Entscheidung der schwedischen Behörden nicht — wie in Artikel 9 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich gefordert — auf drei Jahre begrenzt ist. Ferner dürfen Maßnahmen,

die Mitgliedstaaten nach Artikel 9 ergreifen, gemäß Artikel 9 Absatz 2 nicht einschränkender sein, als zur Lösung der Probleme erforderlich ist (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit), und müssen nach Artikel 9 Absatz 4 „angemessen [sein] und im Einklang mit dieser Verordnung [stehen] bzw. mit anderen Gemeinschaftsvorschriften vereinbar" sein. Es wurde bereits in bezug auf Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 gezeigt, daß die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 sowohl gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch gegen die Bestimmungen der Richtlinie 92/14/EWG verstößt.

(44) Aufgrund der vorstehenden Überlegungen kommt die Kommission zu dem Schluß, daß die Entscheidung der schwedischen Behörden vom 15. November 1994 gegen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung verstößt, insoweit sie die Ausübung von Verkehrsrechten auf Luftverkehrsstrecken zwischen dem neuen Karlstader Flughafen und anderen Flughäfen in der Gemeinschaft außerhalb des Zeitraums des nächtlichen Startverbots (22.00 bis 7.00 Uhr) mit Flugzeugen beschränkt, die nicht den Anforderungen von Teil II Kapitel 3 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt entsprechen. Die schwedischen Behörden dürfen daher die entsprechenden Bestimmungen ihrer Entscheidung nicht weiter anwenden. Allerdings ist den schwedischen Behörden eine Frist zur Anpassung der Rechtsvorschriften über den Zugang zum Karlstader Flughafen an diese Entscheidung zu gewähren. Diese Frist sollte die Dauer der nächsten Flugplanperiode, die am 27. März 1999 endet, nicht übersteigen, damit die Luftverkehrsgesellschaften bei der Planung der anschließenden Sommerperiode 1999 Rechtssicherheit genießen.

(45) Da, wie in Absatz 21 ausgeführt, die Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates ab dem 1. Juli 1994 in den Geltungsbereich des EWR-Abkommens einbezogen wurde, kann die Entscheidung der Kommission nicht auf die Situation innerhalb der Gemeinschaft beschränkt werden, sondern muß den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum erfassen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Schweden wird davon ablassen, die Entscheidung der Nationalen Genehmigungsbehörde für den Umweltschutz vom 15. November 1994 insoweit anzuwenden, als diese die Ausübung der Verkehrsrechte auf Luftverkehrsstrecken zwischen dem neuen Karlstader Flughafen und anderen Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum außerhalb des Zeitraums des nächtlichen Startverbots (22.00 bis 7.00 Uhr) mit Flugzeugen, die nicht den Anforderungen von Teil II Kapitel 3 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt entsprechen, beschränkt.

Artikel 2

Schweden kommt dieser Entscheidung spätestens am 27. März 1999 nach.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich Schweden gerichtet.

Brüssel, den 22. Juli 1998

Für die Kommission

Neil KINNOCK

Mitglied der Kommission