FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 15. januar 1998 *

I — Indledning

I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at afgøre et præjudicielt spørgsmål, som er forelagt af Bundesverwaltungsgericht, og som vedrører fortolkningen dels af EF-traktatens artikel 30, dels af Rådets direktiv 80/51/EØF af 20. december 1979 om begrænsning af støj fra subsoniske luftfartøjer [1], som ændret ved Rådets direktiv 83/206/EØF af 21. april 1983 [2] (herefter »direktivet«).

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Sagsøgeren i hovedsagen, firmaet Aher-Waggon GmbH (herefter »Aher«) er ejer af et propeldrevet fly af mærket Piper PA 28-140, som det har købt brugt i Danmark, hvor det var registreret fra den 2. august 1974. I juli 1992 ansøgte Aher de kompetente tyske myndigheder (Luftfahrt-Bundesamt) om registrering af flyet. Ansøgningen blev imidlertid afslået med den begrundelse, at flyets støjniveau overstiger det niveau, som er tilladt i Tyskland, hvilket er korrekt. Hvad angår flystøj skal jeg bemærke, at direktiv 80/51, som ændret ved direktiv 83/206, fastsætter en række maksimalgrænser, som det omhandlede fly ikke overskrider. Direktivet giver dog medlemsstaterne mulighed for at fastsætte strengere normer.

2. Aher anlagde sag ved de kompetente administrative domstole i Tyskland, men fik hverken medhold ved første eller anden instans. Firmaet indgav derpå revisionsanke ved Bundesverwaltungsgericht, hvorunder det gjorde gældende, at de administrative domstole med urette havde forkastet dets påstand om, at de kompetente administrative myndigheder tilpligtedes at træffe en forudgående administrativ afgørelse, hvorved det anerkendtes, at det pågældende fly på trods af sit støjniveau kunne registreres i Tyskland. I denne forbindelse anførte Aher, at de tyske myndigheders afslag på at registrere flyet, fordi dets støjniveau overskred de nationale normer herfor, var i strid med fællesskabsretten. Firmaet tilføjede, at tilladelser for fly af samme type, som i forvejen var registreret

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT 1980 L 18, s. 26.

2 — EFT L 117, s. 15.

i Tyskland, bevarede deres gyldighed, selv om flyene overskred de nugældende støjnormer i Tyskland.

3. Den forelæggende ret antog sagen til realitetsbehandling, men fandt ikke at den kunne afgøres uden at forelægge De Europæiske Fællesskabers Domstol et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser. Bundesverwaltungsgericht har ikke rejst noget spørgsmål vedrørende fortolkningen af de rent fællesskabsretlige luftfartsbestemmelser, men spørger, om afslaget på at træffe en sådan forudgående afgørelse, som Aher har anmodet om, kan tænkes at være i strid med princippet om de frie varebevægelser i EF-traktatens artikel 30. Navnlig finder den forelæggende ret det nødvendigt at få afklaret, om afslaget på at indføre et dansk fly i det tyske register, som opfylder de fællesskabsretlige, men ikke de strengere tyske støjnormer, kan udgøre en handelshindring eller en foranstaltning med tilsvarende virkning henset til følgende omstændigheder i sagen: Sagsøgerens fly blev registreret i Danmark i 1974, men kan nu ikke længere registreres i Tyskland på grund af de nugældende ovenfor nævnte maksimalgrænser i dette land. Fly af samme type og med det samme støjniveau, som blev registreret i Tyskland, før de nugældende nationale maksimalgrænser blev fastsat, er derimod fortsat tilladt, selv om de overskrider de nugældende støjnormer i dette land. Det er derfor nødvendigt at få afgjort, om dette er en ulovlig forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 30, som beror på den stat, flyet er registreret i.

Af disse grunde har Bundesverwaltungsgericht ved kendelse, indgået til Domstolens Justitskontor den 29. november 1996, forelagt Domstolen nedennævnte præjudicielle spørgsmål.

III — Præjudicielt spørgsmål

4. »Er det foreneligt med princippet om de frie varebevægelser i EF-traktatens artikel 30, at tysk ret under henvisning til de begrænsninger for støjemissioner fra luftfartøjer, der er fastsat i direktiv 80/51/EØF, som ændret ved direktiv 83/206/EØF, og som har karakter af mindstekrav, kræver strengere støjnormer opfyldt for godkendelse af fly til benyttelse til luftfart i Forbundsrepublikken Tyskland med den følge, at der ikke længere må meddeles godkendelse i Forbundsrepublikken Tyskland til et fly, som er blevet godkendt i en anden medlemsstat allerede før udstedelsen af det nævnte direktiv, når det overskrider de tyske støjnormer, mens en tysk godkendelse af fly af samme konstruktionstype, meddelt forinden, uden begrænsninger bevarer sin gyldighed?«

IV — Gældende fællesskabsbestemmelser

5. Traktatens artikel 30 bestemmer:

»Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er ... forbudt mellem medlemsstaterne.«

6. Artikel 1, 2 og 3 i direktiv 80/51, som ændret ved direktiv 83/206, bestemmer således:

Artikel 1

»Hver medlemsstat sikrer, at civile subsoniske jetfly eller propeldrevne fly, der er registreret på dens område, og som hører ind under en af kategorierne i bind I (Støj fra luftfartøjer) i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart i den udgave, der anvendes fra den 26. november 1981 i medfør af 5. ændring, i det følgende benævnt 'bilag 16/5', ikke benyttes på medlemsstaternes område, medmindre medlemsstaten har udstedt et støjcertifikat på grundlag af tilstrækkelig dokumentation for, at de pågældende fly opfylder krav, *der mindst svarer til* [3] normerne i del II, kapitel 2, 3, 5 eller 6, i bind I i bilag 16/5.«

Artikel 2

»1. Dokumenterne til attestation af støjgodkendelsen efter artikel 1, 3, 4 og 5 kan udstedes i form af et særskilt støjcertifikat eller en passende erklæring anført i et andet af registreringsstaten godkendt dokument, som denne kræver medført i flyet ...

2. Medlemsstaterne anerkender gyldigheden af de dokumenter, der er omhandlet i stk. 1, og som er udstedt af de certifikatudstedende myndigheder i en registreringsstat, som samtidig er en medlemsstat.«

Artikel 3

»1. Hver medlemsstat drager omsorg for, at civile propeldrevne fly med en maksimums-

3 — Min fremhævelse.

masse ved start i henhold til luftdygtighedsbeviset på højst 5 700 kg og civile subsoniske jetfly, der ikke henhører under en af kategorierne i bind I i bilag 16/5, og som benytter flyvepladser beliggende i en medlemsstat, for at blive godkendt opfylder krav, der *mindst svarer til* normerne i del II, kapitel 2 eller 6, i bind I i bilag 16/5, *når de registreres første gang på medlemsstatens område*« [4].

V — Min gennemgang af det præjudicielle spørgsmål

7. Selv om det præjudicielle spørgsmål hovedsagelig vedrører fortolkningen af traktatens artikel 30 (se afsnit B nedenfor), er det nødvendigt for at kunne besvare det at gennemgå de afledte bestemmelser i fællesskabsretten, som vedrører støjgrænserne for subsoniske luftfartøjer [5] (se nedennævnte afsnit A).

A — *Fortolkning af de særlige bestemmelser i fællesskabsretten*

8. Jeg skal indledningsvis bemærke, at hovedformålet med direktiv 80/51, som ændret ved direktiv 83/206, er at beskytte miljøet. Direktivet nævner i betragtningerne De Europæiske Fællesskabers handlingsprogram på miljøområdet fra 1973. Derimod synes direktivet ikke at være begrundet i noget økonomisk eller kommercielt formål, såsom fjernelse af hindringer for handelen med luftfartøjer [6].

9. Som parterne med rette har bemærket, indeholder de relevante bestemmelser i direktivet blot en række minimumsnormer og giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte strengere normer til bekæmpelse af støj. Følgelig havde Forbundsrepublikken Tyskland mulighed for — som den også retmæssigt har gjort brug af — at fastsætte strengere normer for støjniveauet ved at gøre registreringen af flyene og udstedelsen af støjcertifikatet betinget af disse normers overholdelse. Den omstændighed, at det pågældende fly overholder de lempeligere fællesskabsnormer, er således ikke tilstrækkeligt til at sikre, at det kan indskrives i de

4 — Min fremhævelse.

5 — Hvorledes det grundlæggende princip i traktatens artikel 30 skal fortolkes i det konkrete tilfælde, afhænger direkte af de særlige forhold i de fællesskabsbestemmelser, som finder anvendelse på den pågældende virksomhed. Før der spørges, om artikel 30 finder anvendelse, må det undersøges, om der findes særlige regler, som er bindende for medlemsstaterne. Se hertil den klassiske dom i »Cassis de Dijon-sagen« (dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649, præmis 8).

6 — Dette forhold er ikke uden betydning. Domstolen har flere gange henvist til dette formålskriterium, når den har skullet vurdere, om fællesskabsregler er bindende. Se hertil f.eks. dom af 14.10.1987 i sagen Kommissionen mod Danmark (sag 278/85, Sml. s. 4069, præmis 16 og 22).

tyske registre, eftersom flyet overskrider de lovlige tyske støjnormer.

10. Endvidere bør det fremhæves, at direktivet vedrører *den første indførelse* af fly i medlemsstaternes registre. Navnlig bestemmes det i artikel 3, stk. 1, at hver medlemsstat skal drage omsorg for, at der træffes de nødvendige foranstaltninger til, at propeldrevne fly — såsom selskabet Aher's — ikke kan registreres første gang på medlemsstatens område, medmindre det attesteres, at de opfylder direktivets minimumsnormer. Jeg skal nedenfor behandle følgerne af, at direktivets anvendelsesområde er begrænset til den første registrering.

11. Denne begrænsning betyder nemlig for det første — når den sammenholdes med, at direktivet indeholder mulighed for at fastsætte strengere nationale støjnormer — at fællesskabslovgiver ikke anerkender, at der består en velerhvervet ret — og så meget mindre en retlig garanti — til registrering af de luftfartøjer, som i forvejen er registreret i en medlemsstat, som er forsynet med et støjcertifikat, og for hvilke der er indgivet en ansøgning om registrering i en anden medlemsstat. Sagt med andre ord, placerer fællesskabsretten ikke fly, som opfylder Fællesskabets minimumsnormer, og som i forvejen er registreret i en medlemsstat, i en særlig kategori, som behandles gunstigere, når der indgives ansøgning om disses registrering i en anden medlemsstat. Ganske vist skal medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 2, stk. 2, foretage en gensidig anerkendelse af støjcertifikater, men, som Kommissionen med rette har fremhævet, består denne anerkendelse alene i, at en medlemsstat ikke kan drage rigtigheden af et certifikat i tvivl, som er udstedt af en anden medlemsstat. Det betyder dog ikke, at medlemsstaterne tillige er forpligtet til at anerkende, at disse certifikater indholdsmæssig har samme værdi som de certifikater, de selv udsteder, eller at de skal tillægges samme retsvirkninger efter national ret som disse.

12. Hvis man nemlig anerkendte, at et fly, som i forvejen er registreret i en medlemsstat, og som opfylder Fællesskabets minimumsnormer, kunne registreres i en anden medlemsstat, ville man i praksis suspendere medlemsstaternes udtrykkelige beføjelse efter direktivet til at fastsætte strengere nationale støjnormer. Konkret ville en privat, som ønskede at importere et fly til Tyskland, der ikke opfylder de tyske normer, i så fald kunne registrere flyet i en anden medlemsstat (som anvender lempeligere støjnormer) og derpå påberåbe sig den tidligere registrering som grundlag for at få flyet registreret i Tyskland.

13. Ved at begrænse det omhandlede direktivs anvendelsesområde til den første registrering af et fly i en medlemsstat anerkender fællesskabslovgiver indirekte, at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde de tidligere registreringer af fly, som hverken opfylder direktivets minimumsnormer eller de strengere nationale normer, som fastsættes efterfølgende i medfør af direktivet. Når fællesskabsharmoniseringen er begrænset til fly, som registreres første gang i en medlemsstat,

beror dette, som anført af Kommissionen, på den filosofi, at fællesskabslovgiver har villet begrænse støjniveauet for de nye fly, som ønskes indført i de nationale registre efter direktivets vedtagelse dels, fordi de nye fly udgør størstedelen af hver enkelt medlemsstats flypark, dels fordi flykonstruktørerne på denne måde tvinges til at anvende en teknologi, som gør det muligt at bekæmpe flystøj. Derimod har fællesskabslovgiver ikke villet tvinge medlemsstaterne til at forny den allerede eksisterende flypark ved at ophæve tilladelsen for de i forvejen registrerede fly, som overskrider de lempeligere støjgrænser i direktivet.

14. Der er altså forskel i behandlingen af fly, som ikke opfylder de tyske normer, og som søges registreret efter direktivets ikrafttræden, og fly af helt samme type, som allerede var registreret i Tyskland, før fællesskabslovgiver udstedte regler på dette område. Det er imidlertid en forskel, som direktivets koncipister har tilsigtet, og hvorved de har ønsket at forpligte medlemsstaterne til ikke længere at tolerere fly, som overskrider visse støjnormer, men uden at de har haft til hensigt til at begrænse den flystøj, som allerede fandtes i den enkelte medlemsstat, før direktivet blev vedtaget.

15. Det er i øvrigt et særegent træk ved alle fællesskabsretlige forskrifter, som indeholder minimumsnormer, at de efter omstændighederne kan medføre, at visse produkter (tilsyneladende) behandles ringere, eller at der opretholdes en forskel i konkurrencevilkårene. Som Domstolen imidlertid allerede har fastslået i Gallaher-dommen, er »denne omstændighed ... en følge af den grad af harmonisering, der er tilsigtet med disse bestemmelser, som opstiller mindstekrav« [7].

16. Det er således klart efter disse betragtninger, at en medlemsstat i overensstemmelse med den retlige ordning, som er indført ved de omtvistede direktiver, kan nægte at udstede et støjcertifikat og dermed også nægte at registrere et fly, selv om det er lovligt registreret i en anden medlemsstat, og selv om fly af samme type, som i forvejen er registreret i den første medlemsstat, antages fortsat at opfylde betingelserne for godkendelse. Følgelig indeholder den afledte fællesskabsret ikke noget retsgrundlag for firmaet Aher's krav over for de tyske myndigheder.

B — *Fortolkning af traktatens artikel 30*

17. Ifølge Dassonville-dommen [8] skal enhver regulering af handelen i medlemsstaterne

7 — Dom af 22.6.1993, sag C-11/92, Sml. I, s. 3545, præmis 22.
8 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837.

eller tilsvarende forskrifter, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. I modsætning til, hvad firmaet Aher har gjort gældende, er det min opfattelse, at der ikke i denne sag opstår noget spørgsmål om tilsidesættelse af traktatens artikel 30. Forbundsrepublikken Tyskland har retmæssigt udnyttet sine muligheder efter de gældende fællesskabsregler, som i øvrigt ikke tilstræber nogen fuldstændig harmonisering af de nationale lovgivninger til regulering af flys støjniveau. I modsat fald — dvs. hvis man antog, at forbuddene i traktatens artikel 30 omfattede et afslag på at registrere et fly, som for første gang søges indført i de tyske registre med den begrundelse, at det overskrider de gældende nationale støjnormer, mens et fly af samme type, som allerede er indført i de tyske registre, bevarer tilladelsen, selv om det ikke opfylder de nationale normer — ville man i praksis fratage de nationale myndigheder den frihed til at fastsætte strengere nationale støjnormer, som fællesskabslovgiver ved de omtvistede direktivbestemmelser har villet indrømme dem.

18. I øvrigt forudsætter det princip om gensidig anerkendelse af de nationale lovgivninger, som Domstolen støtter sig på ved fortolkningen af traktatens artikel 30, at indholdet og kvaliteten af de nationale lovgivninger svarer til hinanden. Den omstændighed, at selve direktivet muliggør fastsættelse af strengere støjnormer, er ensbetydende med, at det anerkendes, at de nationale lovgivninger herom ikke kan være ensartede, hvorfor en gensidig anerkendelse af disse lovgivninger ikke kan komme på tale.

19. Man kan således heller ikke, i modsætning til det af Aher anførte, tale om, at der udøves forskelsbehandling på grundlag af flyenes »nationalitet«. De fastsatte støjgrænser gælder for alle fly, som registreres første gang i Tyskland. Der gøres her kun forskel mellem de fly — de være sig tyske eller ej — som allerede er registreret og de fly af samme type, uanset nationaliteten, for hvilke der første gang indgives en ansøgning om registrering til de kompetente tyske myndigheder.

20. Det bør her for alle tilfældes skyld fremhæves, at sagens akter ikke indeholder grundlag for den konklusion, at fastsættelsen af sådanne støjnormer, som er omhandlet i de omtvistede tyske retsforskrifter, er et middel, som står i misforhold til det tilstræbte formål, der er at begrænse støj. Subsidiært skal jeg bemærke, at Domstolen allerede tidligere har fastslået, at miljøbeskyttelse er et grundlæggende statsligt formål,

som endog kan begrænse anvendelsen af forbuddene i traktatens artikel 30 [9].

21. Jeg finder det endvidere ikke nødvendigt at gå yderligere ind på det argument, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført, og hvorefter de omtvistede tyske retsforskrifter ville være begrundet i hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed i henhold til traktatens artikel 36, selv om man antog, at de var omfattet af forbuddene i traktatens artikel 30.

VI — Forslag til afgørelse

22. Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Rådets direktiv 80/51/EØF af 20. december 1979 om begrænsning af støj fra subsoniske luftfartøjer, som ændret ved direktiv 83/206/EØF, indeholder minimumsnormer for støj fra fly, som registreres for første gang i medlemsstaterne, men giver disse mulighed for at fastsætte strengere normer. Det er foreneligt med princippet om de frie varebevægelser i EF-traktatens artikel 30 at træffe en national foranstaltning i medfør af de ovennævnte særlige bestemmelser i fællesskabsretten, hvorved der fastsættes strengere støjnormer for fly, for hvilke der indgives en ansøgning om førstegangsregistrering, selv om følgen heraf er, at fly, som i forvejen er registreret i en anden medlemsstat, udelukkes fra at blive registreret i Tyskland, mens fly af samme type, som i forvejen var registreret i Tyskland inden direktivets vedtagelse, fortsat er tilladt.«

9 — Således udtalte Domstolen i dommen af 20.9.1988 i sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8 og 9, følgende: »Domstolen har allerede, i dom af 7.2.1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, sag 240/83, Sml. s. 531), anerkendt beskyttelsen af miljøet som 'et af Fællesskabets grundlæggende formål', der som sådant kan retfærdiggøre visse begrænsninger i princippet om de frie varebevægelser. Denne vurdering er i øvrigt bekræftet i den europæiske fælles akt. Det må således lægges til grund, at miljøbeskyttelse er et tvingende hensyn, der kan begrænse anvendelsen af traktatens artikel 30«.