CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 15 januari 1998 *

I — Inleiding

In de onderhavige zaak dient het Hof zich uit te spreken over een prejudiciële vraag van het Bundesverwaltungsgericht over de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 80/51/EEG van de Raad van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen [1], in de versie gewijzigd bij richtlijn 83/206/EEG van de Raad van 21 april 1983 [2] (hierna: „richtlijn"), en van artikel 30 EG-Verdrag.

II — De feiten en het procesverloop

1. Verzoekster in het hoofdgeding, de Firma Aher-Waggon GmbH (hierna: „verzoekster"), is eigenares van een schroefvliegtuig van het merk Piper PA 28-140, dat zij tweedehands in Denemarken heeft gekocht. Dit vliegtuig was sinds 2 augustus 1974 in Denemarken geregistreerd. In juli 1992 verzocht zij de bevoegde Duitse autoriteiten, het Luftfahrt-Bundesamt, het vliegtuig in Duitsland te registreren. Dit werd geweigerd, op grond dat het vliegtuig de in Duitsland toegestane geluidsgrenzen overschreed, hetgeen inderdaad het geval is. Opgemerkt zij, dat bij richtlijn 80/51, in de bij richtlijn 83/206 gewijzigde versie, geluidsgrenzen zijn vastgesteld, die het betrokken vliegtuig niet overschrijdt. De richtlijn staat de lidstaten echter toe, strengere geluidsnormen vast te stellen.

2. Verzoekster wendde zich daarop tot de bevoegde administratiefrechtelijke instanties, doch noch het beroep noch het hoger beroep slaagde. Daarop stelde zij beroep in Revision bij het Bundesverwaltungsgericht in en betoogde, dat de rechter in eerste en tweede aanleg haar verzoek om de Duitse autoriteiten te verplichten, het vliegtuig ondanks de geluidsoverlast in Duitsland tot het verkeer toe te laten, ten onrechte had afgewezen. In dit verband stelde zij, dat de beslissing van de Duitse autoriteiten om het vliegtuig wegens overschrijding van de nationale geluidsnormen niet te registreren, in strijd was met het gemeenschapsrecht. Bovendien betoogde zij, dat vliegtuigen van hetzelfde type en met hetzelfde geluidsniveau die reeds in Duitsland waren geregistreerd, ondanks overschrijding van de huidige in dit land

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — PB 1980, L 18, blz. 26.

2 — PB L 117, blz. 15.

geldende geluidsgrenzen hun registratie behielden.

3. De verwijzende rechter heeft zich op het standpunt gesteld, dat hij de zaak niet kan beslechten, zonder het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van de relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Zijn vraag betreft evenwel niet de uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen op het gebied van het luchtverkeer. Hij vraagt zich echter af, of de weigering het vliegtuig in Duitsland te registreren als strijdig met de beginselen van het vrije goederenverkeer in de zin van artikel 30 van het Verdrag kan worden aangemerkt. In het bijzonder vraagt hij zich af, of de geweigerde registratie van een Deens vliegtuig, dat wel aan de communautaire, doch niet aan de strengere Duitse geluidsnormen voldoet, een belemmering van het handelsverkeer of een maatregel van gelijke werking kan vormen, het volgende in aanmerking genomen: verzoeksters vliegtuig is weliswaar sinds 1974 in Denemarken tot het verkeer toegelaten, doch kan wegens de genoemde Duitse geluidsnormen niet meer in Duitsland worden toegelaten. Vliegtuigen van hetzelfde type en met hetzelfde geluidsniveau die voor de vaststelling van die geluidsnormen in Duitsland reeds tot het verkeer waren toegelaten, behouden echter hun registratie ondanks het feit dat zij thans niet meer aan die geluidsnormen voldoen. De vraag is dus, of dit niet een verboden en met artikel 30 van het Verdrag strijdige discriminatie vormt.

Om die reden heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof bij op 29 november 1996 ter griffie van het Hof neergelegde beschikking de volgende prejudiciële vraag gesteld.

III — De prejudiciële vraag

4. „Is het met de beginselen van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 30 EG-Verdrag verenigbaar, dat het Duitse recht op basis van de bij richtlijn 80/51/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 83/206/EEG, als minimumeisen geformuleerde beperkingen van de geluidshinder door vliegtuigen, de registratie van vliegtuigen in de Bondsrepubliek Duitsland afhankelijk stelt van strengere geluidsnormen, zodat vliegtuigen die vóór de vaststelling van genoemde richtlijn reeds in een andere lidstaat waren geregistreerd, doch die de Duitse geluidsnormen overschrijden, niet in de Bondsrepubliek Duitsland mogen worden geregistreerd, terwijl vliegtuigen van hetzelfde type die daarvoor reeds in Duitsland waren geregistreerd, hun registratie onbeperkt behouden?"

IV — De toepasselijke gemeenschapsrechtelijke bepalingen

5. Artikel 30 van het Verdrag luidt:

„Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn (...) tussen de lidstaten verboden."

6. De artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 80/51, zoals gewijzigd bij richtlijn 83/206, luiden:

Artikel 1

„Elke lidstaat ziet erop toe dat civiele subsonische straal- of schroefvliegtuigen die op zijn grondgebied zijn ingeschreven en die behoren tot een der categorieën die worden genoemd in titel I (geluidshinder door luchtvaartuigen) van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart, zoals dat vanaf 26 november 1981, in overeenstemming met wijziging 5, hierna ‚bijlage 16/5' genoemd, van toepassing is, alleen op het grondgebied van lidstaten mogen worden gebruikt wanneer hij akoestische goedkeuring heeft verleend op grond van deugdelijke bewijsstukken waaruit blijkt dat deze vliegtuigen voldoen aan voorschriften die *op zijn minst* [3] gelijk zijn aan de normen omschreven in deel II, hoofdstukken 2, 3, 5 of 6, van titel I van bijlage 16/5."

Artikel 2

„1. De documenten waaruit de akoestische goedkeuring in de zin van de artikelen 1, 3, 4 en 5 blijkt, kunnen de vorm hebben van een afzonderlijk geluidscertificaat of van een passende verklaring in een ander document dat door de staat van registratie is goedgekeurd en dat zich volgens de in deze staat geldende voorschriften aan boord van het vliegtuig dient te bevinden (...)

2. De lidstaten erkennen de geldigheid van de in lid 1 bedoelde documenten die zijn afgegeven door de keuringsdiensten van een staat van registratie die tevens een lidstaat is."

Artikel 3

„1. Iedere lidstaat ziet erop toe dat alle civiele schroefvliegtuigen met een toegelaten

3 — Cursivering van mij.

maximumstartmassa van niet meer dan 5 700 kg en alle civiele subsonische straalvliegtuigen, indien zij niet behoren tot een van de categorieën die worden genoemd in titel I van bijlage 16/5 en die gebruik maken van in een lidstaat gelegen vliegvelden, voldoen aan voorschriften die op zijn minst gelijk zijn aan de normen omschreven in deel II, hoofdstuk 2 of 6, van titel I van bijlage 16/5, *wanneer deze vliegtuigen voor de eerste maal op zijn grondgebied worden ingeschreven.*" [4]

V — Mijn standpunt over de prejudiciële vraag

7. Ook al heeft de prejudiciële vraag voornamelijk betrekking op de uitlegging van artikel 30 van het Verdrag (B), voor de beantwoording ervan moeten eveneens de relevante bepalingen van het afgeleid gemeenschapsrecht worden onderzocht, waarin de bijzondere regels voor de geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen zijn opgenomen [5] (A).

A — *De uitlegging van de bijzondere gemeenschapsrechtelijke bepalingen*

8. Om te beginnen moet erop worden gewezen, dat het hoofddoel van richtlijn 80/51 in de bij richtlijn 83/206 gewijzigde versie, de bescherming van het milieu is. In de considerans van de richtlijn wordt het actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu van 1973 ter sprake gebracht. De richtlijn lijkt echter geen economische of commerciële doelstelling te hebben, zoals het uit de weg ruimen van belemmeringen voor de handel in vliegtuigen. [6]

9. Bovendien bevatten de relevante bepalingen van de richtlijn, gelijk alle partijen terecht opmerken, uitsluitend minimumvoorschriften en staan zij de lidstaten toe, strengere regels ter vermijding van geluidsoverlast op te stellen. De Bondsrepubliek Duitsland had daarom de mogelijkheid — en zij heeft hiervan ook op rechtmatige wijze gebruik gemaakt —, strengere geluidsnormen op te stellen en de registratie van vliegtuigen en de afgifte van de akoestische goedkeuring daarvan afhankelijk te stellen. Evenmin kan aan het feit dat het betrokken vliegtuig aan de minder strenge communautaire eisen voldoet, een recht op een Duitse registratie wor-

4 — Cursivering van mij.

5 — Hoe het fundamentele beginsel van artikel 30 EG-Verdrag in elk afzonderlijk geval moet worden uitgelegd, is afhankelijk van de bijzondere kenmerken van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die voor de betrokken activiteit gelden. Alvorens de vraag van de toepassing van artikel 30 rijst, moet worden onderzocht, of er specifieke regelingen bestaan die de lidstaten binden. Zie het klassieke „Cassis de Dijon"-arrest (arrest van 20 februari 1979, Rewe, 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8).

6 — Deze opmerking is niet zonder belang. Het Hof heeft dit teleologische criterium steeds in aanmerking genomen, wanneer het het bindende karakter van gemeenschapsrechtelijke voorschriften diende te bepalen. Zie bijvoorbeeld arrest van 14 oktober 1987, Commissie/Denemarken (278/85, Jurispr. blz. 4069, punten 16 en 22).

den ontleend, aangezien het de wettig vastgestelde Duitse geluidsnormen overschrijdt.

10. Voorts moet nog worden beklemtoond, dat de richtlijn de gevallen van de *eerste registratie* van vliegtuigen in de lidstaten regelt. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 3, lid 1, dat elke lidstaat de noodzakelijke maatregelen treft om ervoor te zorgen, dat schroefvliegtuigen, zoals dat van verzoekster, alleen voor de eerste keer op zijn grondgebied kunnen worden geregistreerd, indien wordt verklaard, dat het ten minste aan de voorschriften van de richtlijn voldoet. Het feit dat de werkingssfeer van de richtlijn zich beperkt tot de eerste registratie van vliegtuigen heeft de volgende consequenties.

11. Gecombineerd met het feit dat de richtlijn de invoering van strengere nationale geluidsnormen toestaat betekent dit, dat de gemeenschapswetgever vliegtuigen die reeds in een andere lidstaat zijn geregistreerd en aldaar een akoestische verklaring hebben gekregen, en waarvoor thans een registratie in een tweede lidstaat wordt gevraagd, geen verworven recht of, a fortiori, een wettelijke garantie wil geven. Met andere woorden, vliegtuigen die aan de communautaire grenswaarden voldoen, in een lidstaat zijn geregistreerd en waarvoor thans een registratie in een andere lidstaat wordt gevraagd, worden door het gemeenschapsrecht niet in een bijzondere en gunstiger categorie ingedeeld. Ook al bepaalt artikel 2, lid 2, van de richtlijn dat de lidstaten de akoestische verklaringen van elkaar moeten erkennen, gelijk de Commissie terecht opmerkt, bestaat deze erkenning slechts hierin, dat een lidstaat de juistheid van de inhoud van de door een andere lidstaat afgegeven verklaring niet in twijfel mag trekken. Deze erkenning houdt echter niet in, dat de lidstaten aan de inhoud van die verklaringen dezelfde waarde moeten toekennen als aan de inhoud van de door henzelf afgegeven verklaring, noch dat zij in hun nationale rechtsorde dezelfde rechtsgevolgen moeten hebben.

12. Staat men toe, dat een in een lidstaat geregistreerd vliegtuig dat aan de gemeenschapsrechtelijke minimumvoorwaarden voldoet, in een andere lidstaat kan worden geregistreerd, zonder dat het aan de strengere eisen van die staat voldoet, dan zou dit erop neerkomen, dat de door de richtlijn uitdrukkelijk geboden mogelijkheid om strengere geluidsnormen op te stellen, alle praktische zin verliest. Concreet betekent dit, dat een particulier die in Duitsland een vliegtuig wil invoeren dat niet aan de Duitse voorschriften voldoet, dit vliegtuig in een andere lidstaat kan laten registreren (waar de geluidsnormen minder streng zijn) en zich vervolgens op die registratie kan beroepen om een Duitse registratie te verkrijgen.

13. Door de werkingssfeer van de betrokken richtlijn te beperken tot de eerste registratie van vliegtuigen in de lidstaten, staat de gemeenschapswetgever die lidstaten anderzijds indirect toe, de registratie van reeds toegelaten vliegtuigen, die noch aan de minimumvoorschriften van de richtlijn noch aan de strengere, nadien op grond van de richtlijn vastgestelde nationale voorschriften

voldoen, te handhaven. Het feit dat de communautaire harmonisatie beperkt wordt tot vliegtuigen die voor het eerst in een lidstaat worden geregistreerd, berust, gelijk de Commissie opmerkt, op de volgende gedachtegang: de gemeenschapswetgever heeft de geluidsoverlast van nieuwe vliegtuigen die na de vaststelling van de richtlijn voor registratie worden aangemeld willen beperken, en wel in de eerste plaats omdat het grootste deel van de luchtvloot van de lidstaten uit nieuwe vliegtuigen bestaat, en in de tweede plaats omdat de vliegtuigbouwers op die manier gedwongen worden, technische ontwikkelingen die de geluidsoverlast tegengaan te bevorderen. De gemeenschapswetgever heeft de lidstaten echter niet willen verplichten de bestaande vloot te vernieuwen, door reeds tot het verkeer toegelaten vliegtuigen die de lagere grenswaarden van de richtlijn overschrijden, hun registratie te ontnemen.

14. Er is dus inderdaad sprake van een verschil in behandeling tussen een vliegtuig dat niet aan de Duitse voorschriften voldoet en dat na de inwerkingtreding van de richtlijn voor registratie wordt aangemeld, en een vliegtuig met precies dezelfde kenmerken dat vóór de vaststelling van de richtlijn reeds in Duitsland was geregistreerd. Dit verschil hebben de auteurs van de richtlijn echter gewild: zij wilden de lidstaten ertoe dwingen, geen vliegtuigen meer toe te laten die bepaalde geluidsgrenzen overschrijden. Het is echter niet hun bedoeling geweest, de voor de vaststelling van de richtlijn in de individuele lidstaten reeds bestaande geluidsoverlast te verminderen.

15. Overigens is het een kenmerk van alle gemeenschapsrechtelijke bepalingen die minimumvoorschriften bevatten, dat zij onder omstandigheden tot een (schijnbare) discriminatie van bepaalde producten of de handhaving van verschillende mededingingsvoorwaarden leiden. Het Hof oordeelde in het arrest Gallaher e. a. reeds, dat „deze consequenties (...) evenwel het uitvloeisel [zijn] van de harmonisatiegraad die met de betrokken bepalingen, die minimumeisen bevatten, wordt nagestreefd". [7]

16. Op basis van bovenstaande overwegingen is duidelijk, dat een lidstaat krachtens de bij de betrokken richtlijnen ingevoerde regeling een akoestische verklaring en dientengevolge de registratie van een vliegtuig mag weigeren, ondanks het feit dat het in een andere lidstaat overeenkomstig de regels is geregistreerd en zelfs wanneer vliegtuigen van hetzelfde type die in eerstgenoemde lidstaat reeds zijn geregistreerd, worden geacht de voorwaarden voor registratie te blijven vervullen. Het afgeleid gemeenschapsrecht kan daarom geen rechtsgrondslag bieden voor de door verzoekster bij de Duitse autoriteiten ingediende verzoeken.

B — *De uitlegging van artikel 30 EG-Verdrag*

17. Volgens het arrest Dassonville [8] moet iedere maatregel die de intracommunautaire

7 — Arrest van 22 juni 1993 (C-11/92, Jurispr. blz. I-3545, punt 22).

8 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837).

handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking worden aangemerkt. Anders dan door verzoekster aangevoerd ben ik van mening, dat de vraag van schending van artikel 30 van het Verdrag in casu niet rijst. De Bondsrepubliek Duitsland heeft rechtmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die haar worden geboden door de relevante gemeenschapsregeling, die overigens geen volledige harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen op het gebied van de geluidshinder door vliegtuigen nastreeft. In het andere geval, dat wil zeggen indien wordt aangenomen, dat de afwijzing van het verzoek om eerste registratie van een vliegtuig op het Duitse grondgebied, op grond dat het niet aan de bestaande nationale geluidsnormen voldoet, terwijl een vliegtuig van hetzelfde type de Duitse registratie, ook wanneer het niet aan die geluidsnormen voldoet, behoudt, onder de verboden van artikel 30 van het Verdrag valt, zou de vrijheid om strengere nationale geluidsnormen vast te stellen die de gemeenschapswetgever de nationale autoriteiten bij de bepalingen van de betrokken richtlijnen heeft willen geven, praktisch tot nul worden gereduceerd.

18. Bovendien veronderstelt het beginsel van wederzijdse erkenning van nationale wettelijke regelingen, waarop het Hof zich bij de uitlegging van artikel 30 van het Verdrag baseert, dat die regelingen een gelijkwaardige inhoud en kwaliteit hebben. Aangezien de richtlijn zelf de vaststelling van strengere geluidsnormen toestaat wordt zonder meer toegegeven, dat de betrokken nationale regelingen niet gelijkwaardig kunnen zijn, zodat de vraag van de wederzijdse erkenning van die regelingen niet kan rijzen.

19. Anders dan verzoekster stelt, kan niet worden gesproken van een discriminatie op grond van de „nationaliteit" van vliegtuigen. De geluidsgrenzen gelden voor alle vliegtuigen die voor het eerst in Duitsland worden geregistreerd. Er bestaat alleen onderscheid tussen al dan niet Duitse vliegtuigen die reeds zijn geregistreerd en vliegtuigen van hetzelfde type, van welke nationaliteit dan ook, die voor het eerst worden geregistreerd.

20. In elk geval moet worden beklemtoond, dat op basis van de stukken niet kan worden geconcludeerd, dat de vaststelling van geluidsnormen als in de betrokken Duitse regeling voorzien, een maatregel is die zich onevenredig verhoudt tot het beoogde doel, namelijk het beperken van de geluidsoverlast. Voorts wil ik erop wijzen, dat het Hof reeds heeft geoordeeld, dat de bescherming van het milieu één van de wezenlijke doelstellingen van de overheid is, die de toepassing van de

verboden van artikel 30 van het Verdrag kan beperken. [9]

21. Het lijkt mij overigens niet noodzakelijk in te gaan op het door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde argument, dat de betrokken Duitse bepalingen, zelfs indien men aanneemt dat zij onder de verboden van artikel 30 van het Verdrag vallen, volgens artikel 36 van het Verdrag niettemin gerechtvaardigd zijn op grond van de noodzaak de gezondheid van personen te beschermen.

VI — Conclusie

22. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 80/51/EEG van de Raad van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidshinder door subsonische luchtvaartuigen, zoals gewijzigd bij richtlijn 83/206/EEG, bevat minimumvoorschriften betreffende de geluidsnormen waaraan vliegtuigen die voor het eerst in de lidstaten worden geregistreerd moeten voldoen; zij staat de lidstaten echter toe, strengere geluidsnormen vast te stellen. Een nationaal voorschrift dat krachtens bovengenoemde bepalingen verlangt, dat vliegtuigen die voor het eerst worden geregistreerd aan strengere geluidsnormen voldoen, is in overeenstemming met de beginselen van het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 30 EG-Verdrag, zelfs al heeft het tot gevolg, dat de registratie van een in een andere lidstaat reeds geregistreerd vliegtuig in Duitsland wordt verhinderd, terwijl vliegtuigen van hetzelfde type die vóór de vaststelling van genoemde richtlijn reeds in Duitsland waren geregistreerd, die registratie behouden."

9 — „In het arrest van 7 februari 1985 (ADBHU, 240/83, Jurispr. blz. 531) is de bescherming van het milieu door het Hof reeds aangemerkt als ‚een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap', die als zodanig bepaalde beperkingen op het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen. Deze beoordeling is overigens bevestigd door de Europese Akte. De bescherming van het milieu vormt dus een dwingend vereiste dat de toepassing van artikel 30 EEG-Verdrag kan beperken." Arrest van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607, punten 8 en 9).