CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGIOS COSMAS

presentadas el 15 de enero de 1998 *

I. Introducción

En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht alemán acerca de la interpretación, por un lado, de las disposiciones de la Directiva 80/51/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1979, relativa a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas, [1] en su versión modificada por la Directiva 83/206/CEE del Consejo, de 21 de abril de 1983 [2] (en lo sucesivo, «Directiva»), y, por otro, del artículo 30 del Tratado CE.

II. Hechos y procedimiento

1. La parte demandante en el procedimiento principal es propietaria de un avión de hélice de tipo Piper PA 28-140, que compró de segunda mano en Dinamarca. Dicho avión estaba matriculado en Dinamarca desde el 2 de agosto de 1974. En julio de 1992, la referida sociedad, denominada Aher-Waggon GmbH (en lo sucesivo, «Aher»), solicitó a las autoridades alemanas competentes (el Luftfahrt-Bundesamt) su inscripción en los Registros de matrícula alemanes. Dicha solicitud fue denegada debido a que el avión de que se trata sobrepasa los límites de emisiones sonoras admitidos en Alemania, lo cual es exacto. Debe observarse que, en lo que se refiere a la cuestión de las emisiones sonoras, la Directiva 80/51, en su versión modificada por la Directiva 83/206, estableció unos límites máximos que el referido avión no sobrepasa, si bien confirió a los Estados miembros la facultad de imponer requisitos más estrictos.

2. Aher recurrió ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa alemanes competentes, pero sus pretensiones fueron desestimadas tanto en primera como en segunda instancia. A continuación, interpuso ante el Bundesverwaltungsgericht un recurso de casación («Revisiom» alemana) en el cual alegaba que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa habían desestimado indebidamente su pretensión encaminada a obligar a las autoridades administrativas alemanas a adoptar una decisión administrativa previa en la que se reconociera que el avión de que se trata puede ser matriculado en Alemania, pese a las emisiones sonoras de su motor. Afirmó, a este respecto, que la negativa de las autoridades alemanas a matricular el avión por el hecho de vulnerar éste los requisitos nacionales en materia de emisiones sonoras era contraria al Derecho comunitario. En este sentido, alegó además que continúa vigente la matriculación de aeronaves del mismo tipo, que ya se hallan inscritas en los registros alemanes, no obstante el hecho de vulnerar dichas aeronaves

* Lengua original: griego.

1 — DO 1980, L 18, p. 26; EE 07/02, p. 206.

2 — DO L 117, p. 15; EE 07/03, p. 162.

los requisitos en materia de emisiones sonoras actualmente vigentes en dicho país.

3. Al conocer del asunto, el órgano jurisdiccional remitente consideró que no podía resolverse el litigio sin plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, relativa a la interpretación de la normativa comunitaria aplicable. El Bundesverwaltungsgericht no alberga dudas sobre la interpretación de las disposiciones estrictamente comunitarias en materia de aviación, sino que se pregunta si cabría considerar, en todo caso, que la negativa a adoptar la decisión previa solicitada por Aher vulnera los principios de la libre circulación de mercancías de conformidad con el artículo 30 del Tratado CE. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente estima preciso dilucidar si la negativa a matricular en los registros alemanes un avión danés que cumple los límites comunitarios en materia de ruidos, aunque no los alemanes, más estrictos, podría constituir un obstáculo a los intercambios o una medida de efecto equivalente, habida cuenta, en particular, de las circunstancias de hecho siguientes: si bien es cierto que la aeronave de la demandante estuvo matriculada en Dinamarca desde 1974, sin embargo, ya no puede ser matriculada en Alemania en razón de las limitaciones nacionales antes referidas. Por el contrario, en el caso de los aviones del mismo tipo y con las mismas especificaciones en materia de emisiones sonoras, matriculados en Alemania antes de adoptarse las limitaciones nacionales, se mantiene en vigor la matriculación, sin restricciones, pese a la vulneración de los requisitos sobre contaminación acústica actualmente vigentes en Alemania. Es por ello indispensable dilucidar si la situación antes expuesta constituye una discriminación prohibida, basada en el Estado de matriculación, contraria a lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado.

Habida cuenta de lo que antecede, mediante resolución presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de noviembre de 1996, el Bundesverwaltungsgericht planteó al Tribunal de Justicia la correspondiente petición de decisión prejudicial.

III. La cuestión prejudicial

4. «¿Es compatible con los principios de la libre circulación de mercancías enunciados en el artículo 30 del Tratado CE lo dispuesto en el Derecho alemán, el cual, basándose en los límites a las emisiones sonoras de los aviones establecidos, como requisitos mínimos, por la Directiva 80/51/CEE, en su versión modificada por la Directiva 83/206/CEE, supeditó la matriculación de aviones en Alemania a normas acústicas más severas, de tal manera que se deniega la matriculación a los aviones ya matriculados en otro Estado miembro antes de adoptarse la citada Directiva que sobrepasen los límites sonoros aplicables en Alemania, aunque los aviones del mismo tipo que ya habían conseguido anteriormente su matriculación en Alemania la conservan sin restricciones?»

IV. Normativa comunitaria aplicable

5. El artículo 30 del Tratado dispone:

«Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente [...]»

6. Los artículos 1 a 3 de la Directiva 80/51, en su versión modificada por la Directiva 83/206, establecen:

Artículo 1

«Cada Estado miembro asegurará que los aviones subsónicos civiles, a reacción o de hélices, matriculados en su territorio y comprendidos en una de las categorías que figuran en el Volumen I (Emisiones sonoras de las aeronaves) del Anexo 16 del Convenio relativo a la Aviación Civil Internacional, en su versión aplicable a partir del 26 de noviembre de 1981 en virtud de la enmienda nº 5, denominado en lo sucesivo "Anexo 16/5", sólo podrán utilizarse en el territorio de los Estados miembros si les hubiese concedido el certificado acústico sobre la base de una prueba suficiente de que cumplen *como mínimo* [3] los requisitos establecidos en las normas aplicables de conformidad con los Capítulos 2, 3, 5 o 6 de la segunda parte del Volumen I del Anexo 16/5.»

Artículo 2

«1. Los documentos justificativos de la certificación acústica con arreglo a los artículos 1, 3, 4 y 5, podrán presentarse en forma de un certificado acústico o de una declaración apropiada contenida en otro documento aprobado por el Estado de matriculación y cuyo transporte a bordo del avión exija dicho Estado [...]

2. Los Estados miembros reconocerán la validez de los documentos contemplados en el apartado 1 que sean expedidos por las autoridades de certificación del Estado de matriculación, cuando éste sea también un Estado miembro.»

Artículo 3

«1. Cada Estado miembro asegurará que todo avión civil de hélice cuya masa máxima, en el momento del despegue, reflejada en el

3 — El subrayado es mío.

certificado de navegabilidad, no sobrepase 5.700 kilogramos, y todo avión civil a reacción subsónica, cuando no estén incluidos en una de las categorías mencionadas en el Volumen I del Anexo 16/5, que utilicen los aeródromos situados en un Estado miembro, *cumplan como mínimo los requisitos establecidos* en las normas aplicables que figuran en la segunda parte de los Capítulos 2 o 6 del Volumen I del Anexo 16/5, *cuando dichos aviones hayan sido matriculados por vez primera en su territorio.*» [4]

V. Mi punto de vista sobre la cuestión prejudicial

7. Aun cuando la cuestión prejudicial versa esencialmente sobre la interpretación del artículo 30 del Tratado (B), para responder a la misma resulta indispensable efectuar un análisis de las disposiciones del Derecho comunitario derivado que regulan los requisitos de los aviones subsónicos en materia de emisiones sonoras [5] (A).

A. *Sobre la interpretación de la legislación comunitaria especial*

8. Procede observar, con carácter preliminar, que la finalidad principal de la Directiva 80/51, en su versión modificada por la Directiva 83/206, es la protección del medio ambiente. En su exposición de motivos se alude al Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente de 1973. Por el contrario, no parece estar inspirada en ningún objetivo paralelo de índole económica o comercial, relativo a la supresión de obstáculos al comercio de aviones. [6]

9. Asimismo, como observan con razón todas las partes, las disposiciones aplicables de la Directiva se limitan a fijar unos requisitos mínimos, dejando al arbitrio de los Estados miembros el establecimiento de límites más estrictos para luchar contra la contaminación sonora. En consecuencia, la República Federal de Alemania estaba facultada —facultad de la que hizo uso legítimamente— para introducir límites de emisiones sonoras más estrictos, supeditando a su observancia la matriculación de aviones y la expedición del certificado acústico. Además, el hecho de que la aeronave de que se trata cumpliera los requisitos comunitarios, menos estrictos, no basta para invocar un derecho a la matriculación en los registros alemanes, en la medida en que superaba los

4 — El subrayado es mío

5 — La interpretación en cada caso concreto del principio fundamental del artículo 30 del Tratado está directamente vinculada a las características particulares de la legislación comunitaria aplicable a la actividad de que se trata. Antes de plantear la cuestión de la aplicación del artículo 30, debe examinarse si existen normas específicas que vinculan a los Estados miembros. Véase la jurisprudencia clásica «Cassis de Dijon» (sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Rec. p. 649, apartado 8).

6 — Esta observación no carece de importancia. Efectivamente, el Tribunal de Justicia se ha referido en varias ocasiones a este criterio teleológico cuando se le ha solicitado apreciar el carácter vinculante de las normas comunitarias. Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de octubre de 1987, Comisión/Dinamarca (278/85, Rec. p. 4069), apartados 16 y 22.

límites de ruidos válidamente fijados en Alemania.

10. Debe asimismo subrayarse que la Directiva regula los supuestos de *primera matriculación* de los aviones en los registros de los Estados miembros. Más concretamente, en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva se dispone que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para que los aviones de hélice como el de Aher únicamente puedan ser objeto de primera matriculación en su territorio si se certifica que cumplen como mínimo los requisitos establecidos en la Directiva. La limitación del ámbito de aplicación de la Directiva a la primera matriculación tiene las consecuencias siguientes.

11. Por una parte, dicha restricción, unida al hecho de que la Directiva permite además la fijación de unos requisitos nacionales más estrictos en materia de emisiones sonoras, significa que el legislador comunitario no desea reconocer un derecho adquirido ni, menos aún, conceder una garantía legal a los aviones que, habiendo sido ya matriculados y disponiendo de un certificado acústico en un Estado miembro, sean objeto de solicitud de matriculación en otro Estado miembro. Es decir, el Derecho comunitario no coloca en una categoría aparte, más favorable, a todos aquellos aviones que cumplan como mínimo los requisitos comunitarios, estén ya matriculados en un Estado miembro y vayan a serlo en otro Estado miembro. Si bien es cierto que el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva establece el reconocimiento mutuo de los certificados acústicos entre Estados miembros, dicho reconocimiento consiste simplemente, como correctamente observa la Comisión, en que un Estado miembro no puede cuestionar la exactitud del contenido de un certificado expedido por otro Estado miembro. Sin embargo, no significa que los Estados miembros deban además reconocer al contenido de dichos certificados el mismo valor que al de los certificados que ellos mismos expiden, como tampoco los mismos efectos jurídicos que a estos últimos en su ordenamiento jurídico interno.

12. Por otra parte, de admitirse que una aeronave ya matriculada en otro Estado miembro, que cumple los requisitos comunitarios mínimos, puede matricularse en otro Estado miembro aun cuando no cumpla los requisitos nacionales más estrictos vigentes en dicho Estado, en la práctica se eliminaría la facultad expresamente reconocida por la Directiva de establecer límites nacionales de ruidos más estrictos. En concreto, un particular que quisiera importar a Alemania una aeronave que no cumpliera los requisitos alemanes podría matricularla en otro Estado miembro (que aplique límites de ruidos más elevados) e invocar después la matriculación precedente con el fin de registrarla en Alemania.

13. Por otra parte, al limitar el ámbito de aplicación de la Directiva controvertida únicamente a los supuestos de primera matriculación en los registros de los Estados miembros, el legislador comunitario reconoce indirectamente a estos últimos la posibilidad de mantener en vigor las matriculaciones anteriores de aviones que no cumplan ni los requisitos mínimos de la Directiva ni los requisitos nacionales más estrictos establecidos posteriormente en virtud de la Directiva.

Como señala la Comisión, la limitación de la armonización comunitaria únicamente a los aviones matriculados por vez primera en los registros nacionales se basa en la filosofía siguiente: el legislador comunitario quiso limitar las emisiones sonoras de los nuevos aviones que se presenten, después de la adopción de la Directiva, para ser inscritos en los registros de matrícula nacionales, debido a que, en primer lugar, los aviones nuevos constituyen la mayor parte de la flota de cada Estado y a que, en segundo lugar, de ese modo se obliga a los constructores de aviones a impulsar tecnologías que permitan luchar contra la contaminación acústica. Por el contrario, el legislador comunitario no perseguía obligar a los Estados miembros a renovar la flota existente, cancelando la inscripción en los registros de los aviones ya matriculados que sobrepasen los límites de ruidos inferiores previstos en la Directiva.

14. Así pues, existe en efecto una diferencia de trato entre un avión que no cumple los requisitos alemanes y se presenta para su matriculación después de la entrada en vigor de la Directiva y otro avión de idénticas características que, sin embargo, ya estaba matriculado en Alemania antes de la intervención del legislador comunitario. No obstante, los propios autores de la Directiva quisieron establecer la citada diferencia ya que, si bien deseaban obligar a los Estados miembros a no continuar tolerando aquellos aviones que provocasen ruidos superiores a determinados límites, no deseaban limitar la contaminación acústica ya existente en cada Estado miembro con anterioridad a la adopción de la Directiva.

15. Por otra parte, es característico de toda legislación comunitaria que establece requisitos mínimos el conducir a un trato (en apariencia) desfavorable para determinados productos o al mantenimiento de una diferencia en las condiciones de competencia. Como ya declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia Gallaher y otros, «dichas consecuencias se derivan del grado de armonización perseguido por las disposiciones de que se trata, que contienen prescripciones mínimas». [7]

16. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, es evidente que, de conformidad con el régimen jurídico establecido por las Directivas controvertidas, un Estado miembro puede denegar la concesión de un certificado acústico y, por consiguiente, la matriculación de un avión a pesar de que este último haya sido matriculado legalmente en otro Estado miembro e incluso cuando se considere que los aviones del mismo tipo ya matriculados en el primer Estado miembro continúan cumpliendo los requisitos de matriculación. En consecuencia, el Derecho comunitario derivado vigente no puede servir de fundamento jurídico para sustentar las pretensiones formuladas por la sociedad Aher ante las autoridades alemanas.

B. *Sobre la interpretación del artículo 30 del Tratado*

17. De conformidad con la sentencia Dassonville, [8] debe considerarse como medida de

7 — Sentencia de 22 de junio de 1993 (C-11/92, Rec. p. I-3545), apartado 22.

8 — Sentencia de 11 de julio de 1974 (8/74, Rec. p. 837).

efecto equivalente toda normativa comercial o de otra índole que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario. A diferencia de lo que afirma la sociedad Aher, considero que en el presente caso no se suscita la cuestión de la infracción del artículo 30 del Tratado. La República Federal de Alemania hizo uso legítimo de las posibilidades que le reconocía la vigente legislación comunitaria especial, que por otra parte no pretende conseguir la plena armonización de las legislaciones nacionales reguladoras de las emisiones sonoras de los aviones. De lo contrario, es decir, si se considerara incursa en las prohibiciones establecidas en el artículo 30 del Tratado la negativa a matricular un avión —cuya inscripción en los registros alemanes se solicita por vez primera— por el hecho de no respetar dicho avión las normas nacionales en materia de contaminación acústica, cuando un avión del mismo tipo ya está inscrito en los registros alemanes pese a que no cumple las disposiciones nacionales de que se trata, quedaría sin efecto en la práctica la facultad de apreciación que el legislador comunitario quiso conceder, mediante las disposiciones de las Directivas controvertidas, para el establecimiento de requisitos nacionales más estrictos en materia de emisiones sonoras.

18. Por otra parte, el principio del reconocimiento mutuo de las legislaciones nacionales, en el que se basa el Tribunal de Justicia a la hora de interpretar el artículo 30 del Tratado, presupone que dichas legislaciones sean de contenido y calidad equivalentes. Desde el momento en que la propia Directiva permite el establecimiento de límites de ruidos más estrictos, se advierte claramente que las legislaciones nacionales en esta materia no pueden ser equivalentes, de forma que no cabe plantear el reconocimiento mutuo de dichas legislaciones.

19. Asimismo, a diferencia de lo que sostiene Aher, no cabe hablar de trato discriminatorio basado en la «nacionalidad» de los aviones. El establecimiento de límites en materia de emisiones sonoras afecta a todos los aviones que hayan de matricularse por vez primera en Alemania. Unicamente se distingue entre los aviones, sean alemanes o de otra nacionalidad, que ya han sido matriculados y aquellos otros aviones del mismo tipo, sea cual fuere su nacionalidad, cuya matriculación se solicita por vez primera a las autoridades alemanas competentes.

20. En todo caso, debe subrayarse que los datos que obran en autos no permiten afirmar que la adopción de límites en materia de emisiones sonoras como los contemplados en la legislación alemana controvertida constituya una medida desproporcionada en relación con la finalidad que se persigue, que es limitar la contaminación acústica. Con carácter subsidiario, debo observar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que la protección del medio ambiente

constituye un objetivo estatal fundamental que puede incluso limitar la aplicación de las prohibiciones del artículo 30 del Tratado. [9]

21. Por otra parte, no estimo necesario examinar con mayor detalle la alegación aducida por la República Federal de Alemania según la cual, aun cuando se admitiera que la legislación alemana controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación de las prohibiciones del artículo 30 del Tratado, sin embargo, estaría justificada por la exigencia de protección de la salud de las personas que consagra el artículo 36 del Tratado.

VI. Conclusión

22. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada del siguiente modo:

«La Directiva 80/51/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1979, relativa a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas, en su versión modificada por la Directiva 83/206/CEE del Consejo, de 21 de abril de 1983, establece requisitos mínimos aplicables a las emisiones sonoras de los motores de los aviones, que deben ser respetados para su primera matriculación en los Estados miembros, y confiere a estos últimos la facultad de establecer requisitos más estrictos. El establecimiento mediante una medida nacional, con arreglo a la legislación comunitaria especial antes mencionada, de límites más estrictos aplicables a las emisiones sonoras de los aviones para los que se solicita por vez primera la matriculación es compatible con los principios de la libre circulación de mercancías, consagrados en el artículo 30 del Tratado CE, pese a que tenga la consecuencia de impedir la matriculación en Alemania de un avión ya matriculado en otro Estado miembro, cuando aviones del mismo tipo que fueron matriculados en Alemania antes de adoptarse la citada Directiva continúan inscritos en los registros alemanes.»

9 — «La protección del medio ambiente fue considerada por este Tribunal, en su sentencia de 7 de febrero de 1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Rec. p. 531), como "uno de los objetivos esenciales de la Comunidad" que, como tal, puede justificar ciertas limitaciones al principio de la libre circulación de las mercancías. El Acta Unica Europea confirma además esta apreciación. A la luz de lo expuesto, hay que hacer constar que la protección del medio ambiente constituye una exigencia imperativa que puede limitar la aplicación del artículo 30 del Tratado» (sentencia de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartados 8 y 9).