FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 15 januari 1998 *

I — Inledning

I det föreliggande målet uppmanas domstolen att ta ställning till en fråga från Bundesverwaltungsgericht avseende tolkningen av dels artikel 30 i EG-fördraget, dels bestämmelserna i rådets direktiv 80/51/EEG av den 20 december 1979 om begränsning av buller från underljudsflygplan [1], i dess lydelse enligt rådets direktiv 83/206/EEG av den 21 april 1983 [2] (nedan kallat direktivet).

II — Bakgrund och förfarande

1. Sökanden i målet vid den nationella domstolen är innehavare av ett propellerdrivet flygplan av typen Piper PA 28-140, som denne köpt begagnat i Danmark. Detta flygplan var sedan den 2 augusti 1974 registrerat i Danmark. I juli 1992 ansökte bolaget, Firma Aher-Waggon GmbH (nedan kallat Aher) om registrering för detta flygplan hos behöriga tyska myndigheter (Luftfahrt-Bundesamt). Begäran avslogs med motiveringen att flygplanet i fråga överskred de i Tyskland tillåtna gränserna för buller, vilket också är helt riktigt. Det kan konstateras att vad beträffar frågan om buller har det i direktiv 80/51, i dess lydelse enligt direktiv 83/206, fastställts mycket höga gränsvärden, vilka flygplanet i fråga inte överskrider. Direktivet tillåter emellertid att medlemsstaterna föreskriver strängare krav.

2. Aher väckte talan vid behörig förvaltningsdomstol i Tyskland, men talan ogillades både i första och i andra instans. Till följd av detta förde sökanden revisionstalan vid Bundesverwaltungsgericht och gjorde där gällande att underrätterna felaktigt hade avslagit dess begäran, som syftade till att förmå de tyska förvaltningsmyndigheterna att fatta ett preliminärt förvaltningsbeslut om godkännande av registrering av flygplanet i fråga i Tyskland, oaktat dess motorljud. Sökanden har i detta hänseende anfört att de tyska myndigheternas vägran att registrera flygplanet med hänvisning till att de nationella kraven för buller överskrids står i strid med gemenskapsrätten. Sökanden har därutöver gjort gällande att registrering av flygplan av samma typ, vilka redan är upptagna i tyska register, förblir gällande trots att dessa flyg-

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 18, s. 26; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 121.

2 — EGT L 117, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 122.

plan överskrider de gränsvärden för buller som för närvarande tillämpas i Tyskland.

3. Den hänskjutande domstolen, hos vilken talan anhängiggjorts, ansåg att den inte kunde avgöra tvisten utan att först inge en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av den tillämpliga gemenskapslagstiftningen till Europeiska gemenskapernas domstol. Bundesverwaltungsgerichts frågor avser inte tolkningen av de egentliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom luftfartsområdet utan huruvida en vägran att fatta det preliminära beslut som begärdes av Aher skulle kunna anses utgöra ett åsidosättande av principen om fri rörlighet för varor enligt artikel 30 i EG-fördraget. Den hänskjutande domstolen ansåg särskilt att den behövde veta om en vägran att i tyska register registrera ett danskt flygplan, som uppfyller de gemenskapsrättsliga normerna avseende buller, men inte de mer restriktiva tyska normerna, skulle kunna utgöra ett hinder för handeln eller en åtgärd med motsvarande verkan med hänsyn till bland annat följande omständigheter: Även om sökandens flygplan på ett riktigt sätt varit registrerat i Danmark sedan 1974, kan det emellertid inte registreras i Tyskland på grund av de nationella krav som angivits ovan. Däremot bibehålls registreringen, trots att de tyska befintliga normerna för buller överskrids, för flygplan av samma typ och med samma krav beträffande buller, vilka hade registrerats i Tyskland innan nationella begränsade normer antogs. Det är följaktligen absolut nödvändigt att fastställa om situationen ovan utgör en olaglig diskriminering, som grundar sig på vilken stat registreringen sker i, vilket strider mot artikel 30 i fördraget.

Av dessa skäl begär Bundesverwaltungsgericht, genom beslut som inkom till domstolens kansli den 29 november 1996, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande nedan angivna tolkningsfråga.

III — Tolkningsfrågan

4. "Är det förenligt med principen om fri rörlighet för varor enligt artikel 30 i EG-fördraget att — med stöd av de begränsningar av buller från flygplan som i direktiv 80/51/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 83/206/EEG, formuleras som minimikrav — registrering av flygplan enligt tysk rätt i Förbundsrepubliken Tyskland underordnas strängare krav, så att flygplan som redan innan direktivet utfärdades hade registrerats i en annan medlemsstat varvid de tyska bullergränsvärdena överskridits, inte skulle kunna registreras i Förbundsrepubliken Tyskland, trots att flygplan av samma typ, vilka tidigare registrerats i Förbundsrepubliken Tyskland, utan begränsning skall fortfara att vara registrerade där?"

IV — Tillämplig gemenskapslagstiftning

uppfyller krav *som minst* [3] motsvarar tillämpliga normer i volym I, del II, kapitel 2, 3, 5 eller 6 i bilaga 16/5."

5. Artikel 30 i fördraget lyder som följer:

Artikel 2

"Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna ...".

"1. De dokument som utgör bevis om miljövärdighet enligt artiklarna 1, 3, 4 och 5 kan ha formen av separata miljövärdighetsbevis eller en lämplig förklaring i en annan handling som godkänts av registreringsstaten och som enligt denna stats bestämmelser skall medföras i flygplanet ...

6. I artikel 1—3 i direktiv 80/51, i dess lydelse enligt 83/206, föreskrivs följande:

2. Medlemsstaterna skall erkänna giltigheten av de dokument som anges i punkt 1 och som har utfärdats av behöriga myndigheter i en registreringsstat som samtidigt är en medlemsstat."

Artikel 1

"Varje medlemsstat skall säkerställa att civila jetmotordrivna eller propellerdrivna underljudsflygplan som är registrerade inom dess territorium och som hör till någon av de kategorier som anges i volym I (Buller från flygplan) i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, i den utgåva som tillämpas från den 26 november 1981, i enlighet med ändring 5 (i det följande kallad bilaga 16/5) inte får användas inom medlemsstaternas territorier om inte medlemsstaten har utfärdat miljövärdighetsbevis efter tillfredsställande utredning om att flygplanet

Artikel 3.

"1. Varje medlemsstat skall säkerställa att civila propellerdrivna flygplan med en god-

3 — Min kursivering.

känd startmassa på högst 5 700 kg och civila jetmotordrivna underljudsflygplan som inte tillhör någon av de kategorier som anges i volym I i bilaga 16/5 och som använder flygplatser belägna i en medlemsstat, är godkända enligt de krav som minst motsvarar tillämpliga normer i volym I, del II, kapitel 2 eller 6 i bilaga 16/5 *då de för första gången registreras inom medlemsstatens territorium* ...". [4]

V — Min åsikt beträffande tolkningsfrågan

7. Även om tolkningsfrågan i huvudsak innebär en tolkning av artikel 30 i fördraget (B) är det för att kunna ge ett svar absolut nödvändigt att företa en analys av gemenskapens sekundärrätt som reglerar kraven beträffande buller från underljudsflygplan (A). [5]

A — *Tolkning av gemenskapslagstiftningen i fråga*

8. Inledningsvis skall det noteras att det huvudsakliga syftet med direktiv 80/51, i dess lydelse enligt direktiv 83/206, är att skydda miljön. I direktivets ingress omnämns Europeiska gemenskapernas handlingsprogram på miljöområdet från 1973. Däremot verkar det inte ha några ytterligare syften av ekonomisk eller affärsmässig karaktär för att avlägsna hinder för handeln med flygplan. [6]

9. Samtliga parter har även med all rätt konstaterat att de relevanta bestämmelserna i direktivet endast fastställer minimikrav och ger medlemsstaterna möjlighet att anta strängare normer för att bekämpa bulleremissioner. Förbundsrepubliken Tyskland hade följaktligen möjlighet — vilket den också på ett rättmätigt sätt utnyttjade — att införa strängare gränsvärden för buller genom att förbinda registreringen av flygplan och utfärdandet av miljövärdighetsbevis med dessa gränsvärden. Det faktum att flygplanet i fråga uppfyllde de mindre stränga gemenskapsrättsliga normerna räckte inte för att det skulle få registreras i tyska register, i den

4 — Min kursivering.

5 — En tolkning av den grundläggande principen i artikel 30 i fördraget är i varje konkret fall direkt beroende av de särskilda särdragen i den gemenskapslagstiftning som tillämpas på den aktuella verksamheten. Innan man tar ställning till om artikel 30 skall tillämpas, måste det undersökas om det förekommer speciella regleringar som binder medlemsstaterna. Se det klassiska rättsfallet "Cassis de Dijon" (dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, REG 1979, s. 649, punkt 8; svensk specialutgåva, häfte 4).

6 — Denna anmärkning är inte helt oviktig. Domstolen har faktiskt vid flera tillfällen hänvisat till teleologiska kriterier då den har ombetts att bedöma de gemenskapsrättsliga reglernas tvingande verkan. Se till exempel dom av den 14 oktober 1987 i mål 278/85, kommissionen mot Danmark (REG 1987, s. 4069), punkterna 16 och 22.

mån flygplanet överskred de gällande tyska gränsvärdena för buller.

10. Det skall ännu en gång understrykas att direktivet reglerar situationen vid *en första registrering* av flygplan i medlemsstaternas register. Närmare bestämt föreskrivs i dess artikel 3.1 att varje medlemsstat skall säkerställa att propellerdrivna flygplan, såsom bolaget Ahers flygplan, inte skall kunna registreras för första gången inom dess territorium om det inte intygas att de uppfyller de minimikrav som fastställs i direktivet. Det faktum att direktivets tillämpningsområde begränsats till att avse registrering för första gången får följande efterverkningar.

11. Denna begränsning innebär, kombinerad med den omständigheten att direktivet tillåter antagande av strängare nationella krav i fråga om buller, att gemenskapslagstiftaren inte önskar erkänna en etablerad rättighet eller, än mindre, bevilja en rättslig garanti för att flygplan som redan har registrerats och innehar ett miljövärdighetsbevis i en medlemsstat skall kunna bli föremål för en begäran om registrering i en annan medlemsstat. Med andra ord placerar inte gemenskapsrätten de flygplan som uppfyller de gemenskapsrättsliga minimikraven och vilka redan har registrerats i en annan medlemsstat i en särskild kategori som behandlas mer fördelaktigt, då de är föremål för en begäran om registrering i en annan medlemsstat. Även om det i artikel 2.2 i direktivet mycket riktigt föreskrivs att medlemsstaterna ömsesidigt skall erkänna bevisen om miljövärdighet mellan medlemsstaterna innebär detta erkännande, vilket kommissionen på ett riktigt sätt påpekat, endast att en medlemsstat inte kan ifrågasätta riktigheten i innehållet i ett bevis som utfärdats av en annan medlemsstat. Det ömsesidiga erkännandet innebär emellertid inte att medlemsstaterna dessutom skall tillerkänna bevisen samma värde som de bevis som de själva utfärdar och inte heller tillskriva dem samma rättsverkningar i den interna rättsordningen.

12. Om det skulle accepteras att ett flygplan som redan har registrerats i en annan medlemsstat och som uppfyller de gemenskapsrättsliga minimikraven kan registreras i en annan medlemsstat, även om det inte uppfyller de strängare nationella kraven i den staten, skulle den möjlighet som uttryckligen angavs i direktivet att anta strängare nationella normer i fråga om buller omintetgöras. Konkret medför detta att en enskild som till Förbundsrepubliken Tyskland önskar importera ett flygplan som inte uppfyller de tyska kraven skulle kunna registrera detta plan i en annan medlemsstat (som tillåter högre bullernivåer) för att sedan åberopa den tidigare registreringen för att få registrera planet i Tyskland.

13. Genom att begränsa det omtvistade direktivets tillämpningsområde till att gälla endast det första tillfället för införande i medlemsstaternas register, tillerkänner gemenskapslagstiftaren indirekt dessa medlemsstater en möjlighet att låta tidigare registreringar av flygplan, som varken uppfyller minimikraven i direktivet eller de nationella strängare krav som i överensstäm-

melse med direktivet antagits senare, förbli giltiga. Tanken bakom det faktum att den gemenskapsrättsliga harmoniseringen endast begränsas till flygplan som registreras för första gången i nationella register är, som kommissionen konstaterat, följande: Gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att begränsa bulleremissioner från nya flygplan som skulle bli föremål för ansökningar om registrering i nationella register efter direktivets antagande, främst av den anledningen att nya flygplan utgör den största delen av varje medlemsstats flygplansinnehav och i andra hand därför att denna metod tvingar tillverkarna att främja utvecklingen av teknik för bekämpning av bulleremissioner. Gemenskapslagstiftaren ville däremot inte tvinga medlemsstaterna att förnya den befintliga flottan genom att från registren avlägsna redan registrerade flygplan som överskrider de mindre stränga gränsnivåerna i direktivet.

14. Vi kan alltså konstatera en avsevärd skillnad i behandling mellan ett flygplan som inte uppfyller de tyska kraven och som begärs registrerat efter ikraftträdandet av direktivet och ett flygplan av exakt samma beskaffenhet, men som redan var registrerat i Tyskland före gemenskapslagstiftarens ingripande. Denna skillnad var likväl åsyftad av direktivets upphovsmän, vilka ville tvinga medlemsstaterna att inte längre tolerera flygplan som överskrider vissa bullernivåer, men de avsåg emellertid inte att begränsa de bulleremissioner som förekom i varje medlemsstat före direktivets antagande.

15. Det är för övrigt utmärkande för all gemenskapslagstiftning som inför minimikrav att den även kan leda till en fördelaktigare behandling (utåt sett) av vissa produkter eller bibehålla en olikhet när det gäller konkurrensvillkor. Domstolen har redan i domen i målet Gallaher m. fl. fastslagit att "dessa konsekvenser följer av ... den harmoniseringsnivå som eftersträvas genom bestämmelserna i fråga, vilka innehåller minimikrav". [7]

16. På grundval av ovannämnda överväganden förefaller det uppenbart att en medlemsstat, i enlighet med den rättsliga reglering som införts genom det omtvistade direktivet, kan vägra att utfärda ett miljövärdighetsbevis och i förlängningen vägra registrering av ett flygplan, trots att detta hade registrerats på ett riktigt sätt i en annan medlemsstat och trots att flygplan av samma typ som redan registrerats i den första medlemsstaten alltjämt skall anses uppfylla registreringsvillkoren. Följaktligen kan inte gemenskapens sekundärrätt tjäna som rättslig grund för den ansökan bolaget Aher ingivit till de tyska myndigheterna.

B — *Tolkning av artikel 30 i fördraget*

17. Enligt domen i målet Dassonville, [8] skall alla handelsregler antagna av medlemsstater

7 — Dom av den 22 juni 1993 i mål C-11/92 (REG 1993, s. I-3545), punkt 22.

8 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74 (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, häfte 2).

som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen anses som åtgärder med motsvarande verkan. Jag anser, i motsats till bolaget Aher, att frågan om överträdelse av artikel 30 inte är aktuell i det förevarande fallet. Förbundsrepubliken Tyskland har på ett rättmätigt sätt utnyttjat sina möjligheter enligt den relevanta gemenskapslagstiftningen, som för övrigt inte avser en fullständig harmonisering av nationell lagstiftning när det gäller reglering av buller från flygplan. I annat fall, det vill säga om det skulle anses att ett avslag på ansökan om registrering för första gången av ett flygplan omfattades av förbuden i artikel 30 i fördraget, av det skälet att det inte uppfyller de nationella bestämmelserna för buller, trots att flygplan av samma typ redan förekommer i tyska register fastän de inte uppfyller de nationella kraven i fråga, skulle detta medföra att friheten att uppställa strängare nationella krav i fråga om buller än vad gemenskapslagstiftaren avsåg att ge de nationella myndigheterna genom de omtvistade bestämmelserna i direktivet försvinner.

18. Principen om ömsesidigt erkännande av nationell lagstiftning, på vilken domstolen stödjer sig då den företar en tolkning av artikel 30 i fördraget, förutsätter att dessa lagstiftningar är likvärdiga, med hänsyn till innehåll och kvalitet. Det faktum att direktivet självt medger att strängare gränsvärden för buller antas medför, i kraft av själva sakförhållandet (ipso facto), att de motsvarande nationella lagstiftningarna inte kan vara likvärdiga på ett sätt som gör det möjligt att ömsesidigt erkänna dessa lagstiftningar.

19. Inte heller är det, i motsats till vad Aher hävdar, möjligt att tala om diskriminerande behandling grundad på flygplanens "nationalitet". Införandet av gränser för buller omfattar samtliga flygplan som skall registreras i Tyskland för första gången. Det görs åtskillnad endast mellan å ena sidan tyska och icketyska, flygplan som redan har registrerats, och å andra sidan flygplan av samma typ, oavsett nationalitet, som de tyska myndigheterna ombeds att registrera för första gången.

20. Under alla omständigheter skall det understrykas att de omständigheter som framgår av handlingarna i målet inte medger slutsatsen att antagandet av vissa gränser för buller, som i den omtvistade tyska lagstiftningen, utgör en oproportionerlig åtgärd i förhållande till det mål som skall uppnås, vilket är att begränsa bulleremissioner. I andra hand vill jag påpeka att domstolen redan har fastslagit att skyddet för miljön utgör en

grundläggande målsättning för staterna, som även kan begränsa tillämpningen av förbuden i artikel 30 i fördraget. [9]

21. Jag anser det inte vara nödvändigt att ytterligare i detalj undersöka Förbundsrepubliken Tysklands argument, ens om det skulle anses att de omtvistade tyska bestämmelserna faller inom tillämpningsområdet för förbuden i artikel 30 i fördraget: Dessa skulle ändå vara motiverade av nödvändigheten av att skydda människors hälsa, enligt artikel 36 i fördraget.

VI — Förslag till avgörande

22. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågan på följande sätt:

Rådets direktiv 80/51/EEG av den 20 december 1979 om begränsning av buller från underljudsflygplan, i dess lydelse enligt direktiv 83/206/EEG, innehåller minimikrav avseende de gränser i fråga om buller som skall iakttas av flygplan då de registreras för första gången i en medlemsstat. Direktivet tillerkänner medlemsstaterna möjlighet att anta strängare krav. En nationell åtgärd som, genom tillämpning av den speciella gemenskapsrättsliga bestämmelsen som anges ovan, uppställer strängare gränsvärden för bulleremissioner för flygplan som är föremål för en första registrering är förenlig med principen om fri rörlighet för varor i artikel 30 i EG-fördraget, även om dess verkan är att förhindra registrering i Tyskland av flygplan som redan är registrerade i en annan medlemsstat, trots att flygplan av samma sort, vilka redan registrerats i Tyskland före direktivets antagande, skall fortfara att vara registrerade.

9 — "Domstolen har redan i dom av den 7 februari 1985 i målet 240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (Rec. 1985, s. 531) slagit fast att miljöskyddet utgör 'en av gemenskapens viktigaste målsättningar', och som sådan kan rättfärdiga vissa inskränkningar i principen om fri rörlighet för varor. Denna bedömning bekräftas för övrigt genom Europeiska enhetsakten. Med hänsyn till vad som sagts ovan kan det alltså konstateras att skyddet av miljön har karaktären av tvingande hänsyn som kan begränsa tillämpningen av artikel 30 i fördraget." Dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, häfte 9), punkterna 8 och 9.