JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
17 päivänä helmikuuta 2011 [1]

1. Lentomelu on ympäristöongelma, josta kärsivät eniten kaupunkialueet. Lentomeluun liittyvät ristiriitaiset intressit eivät suinkaan ole vähäisiä: toisessa vaakakupissa nimittäin painavat – vain joitakin mainitakseni – lentoliikenne, tavaroiden ja henkilöiden liikkuvuus sekä jäsenvaltioiden noudattamat talouspolitiikat ja toisessa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on tilaisuus ottaa kantaa näiden eri intressien väliseen jännitteeseen. Belgian Conseil d'État on esittänyt neljä ennakkoratkaisukysymystä, joissa se tiedustelee, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on torjua Bruxelles-Nationalin lentoasemaa käyttävien lentokoneiden melua, yhteesopiva meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta annetun direktiivin 2002/30/EY [2] kanssa. Viime kädessä kysymys on toimintarajoitusten käsitteen rajaamisesta.

3. Antaessaan asiasta tulkinnan unionin tuomioistuin joutuu kuitenkin tarkastelemaan tätä kysymystä paljon laajemmassa yhteydessä. On nimittäin pidettävä mielessä, että direktiivin 2002/30 ohella on voimassa muitakin kansainvälisen oikeuden ja unionin johdetun oikeuden säädöksiä, joilla torjutaan meluhaittoja, myös lentoasemien aiheuttamaa melua. Niiden lisäksi lentoasemien läheisyydessä asuville kansalaisille tarjoavat suojaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sekä jäsenvaltioiden perustuslailliset ja ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet. Suoja vahvistetaan vielä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 37 artiklassa. Toimintarajoitusten käsitteen tulkinnassa ei toisin sanoen ole kyse vain jonkin yksittäisen johdetun oikeuden säädöksen tulkinnasta vaan varsin monitahoisesta ongelmasta, jonka tarkastelu – kuten jatkossa osoitetaan – johtaa erityisen aralle maaperälle.

I Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt

4. Ympäristönsuojelun parantamiseksi ja lentoliikennealan kehittämiseksi kestävän kehityksen politiikan ehdoilla Euroopan yhteisö sääti EY 80 artiklan 2 kohdan perusteella

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, 26.3.2002 (EYVL L 85, s. 40).

meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta annetun direktiivin 2002/30. Direktiivin ympäristötavoite käy selkeästi ilmi sen johdantoosan ensimmäisestä perustelukappaleesta, jonka mukaan ”eräs yhteisen liikennepolitiikan päätavoitteista on kestävä kehitys”.

5. Direktiivin 2002/30 erityisenä tavoitteena on yhdenmukaistaa niin kutsutut toimintarajoitukset, joita unionin lentoasemilla on sovellettava laskeutuviin ja niiltä lähteviin ilma-aluksiin meluhäiriöiden vähentämiseksi. Tärkein syy direktiivissä 2002/30 säädetylle yhdenmukaistamiselle oli riski siitä, että jäsenvaltioiden epäyhtenäiset toimintarajoitukset muodostuisivat esteeksi vapaalle liikkuvuudelle.

6. Direktiivin 2 artiklan e alakohdan määritelmän mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”e) ’toimintarajoituksella’ meluperusteista toimenpidettä, jolla rajoitetaan tai vähennetään siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden pääsyä lentoasemalle; näihin kuuluvat toimintarajoitukset, joiden tarkoituksena on kieltää vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten käyttö tietyillä lentoasemilla, sekä osittaiset toimintarajoitukset, jotka rajoittavat siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden käyttöä määrättyinä aikoina”.

7. Toimintarajoituksiin sovellettavat yleiset säännöt määritellään direktiivin 2002/30 4 artiklassa, jonka 4 kohta on erityisen merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta ja jossa säädetään seuraavaa:

”4 artikla

Lentomelun hallintaa koskevat yleiset säännöt

1. Jäsenvaltioiden on omaksuttava tasapainoinen lähestymistapa käsitellessään alueellaan sijaitsevien lentoasemien meluongelmia. Ne voivat harkita melunhallintatoimenpiteinä myös taloudellisia kannustimia.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on suunnitellessaan toimintarajoituksien käyttöönottoa otettava huomioon eri toimenpiteistä todennäköisesti aiheutuvat kustannukset ja hyödyt sekä kunkin lentoaseman ominaispiirteet.

3. Tämän direktiivin nojalla toteutettu toimenpide tai toimenpidekokonaisuus ei saa olla rajoittavampi kuin on tarpeen tiettyä lentoasemaa varten asetetun ympäristötavoitteen saavuttamiseksi. Toimenpiteet eivät saa olla syrjiviä lentoyhtiöitä tai lentokoneen valmistajia kohtaan eivätkä syrjiä niitä kansallisuuden perusteella.

4. Suorituskykyyn perustuvien toimintarajoitusten on perustuttava ilma-aluksen melutasoon, sellaisena kuin se on määriteltynä kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen (kolmas painos heinäkuu 1993) liitteessä 16 olevan 1 niteen mukaisessa tyyppihyväksyntämenettelyssä."

8. Direktiivin 2002/30 5 ja 6 artiklassa säädetään toimenpiteistä, joilla yhdenmukaistetaan direktiivillä säädettyjen toimintarajoitusten käyttöönottoa koskevat järjestelmät.

"5 artikla

Arviointia koskevat säännöt

1. Toimintarajoituksia koskevaa päätöstä harkittaessa on asianomaisten toimintarajoitusten ja lentoaseman ominaispiirteiden osalta otettava huomioon, siltä osin kuin se on asianmukaista ja mahdollista, liitteessä II luetellut tiedot.

2. Jos lentoasemahankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi direktiivin 85/337/ETY [3] perusteella, mainitun direktiivin mukaisesti tehdyn arvioinnin katsotaan olevan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukainen, jos arvioinnissa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon tämän direktiivin liitteessä II luetellut tiedot.

6 artikla

Säännöt, jotka koskevat vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten liikenteestä poistamiseksi käyttöön otettavia toimintarajoituksia

1. Jos 5 artiklan vaatimusten mukaisesti toteutettu kaikkien käytettävissä olevien toimenpiteiden arviointi, osittaiset toimintarajoitukset mukaan lukien, osoittaa, että tämän direktiivin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimintarajoituksia, joilla pyritään poistamaan liikenteestä vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset, asianomaisella lentoasemalla on sovellettava asetuksen (ETY) N:o 2408/92 [4] 9 artiklassa säädetyn menettelyn sijasta seuraavia sääntöjä:

a) kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun arviointi on toimitettu ja toimintarajoituksen asettamisesta on päätetty, vaatimukset niukasti täyttäville ilma-aluksille annetaan lupa liikennöidä kyseisellä lentoasemalla ainoastaan vuoroja, jotka vastaavat edellisen vuoden vuoroja vastaavalla ajanjaksolla

3 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40).

4 – Yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23.7.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8).

b) aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua tästä lukien kutakin lentotoiminnan harjoittajaa voidaan vaatia vähentämään kyseiselle lentoasemalle lentävien, vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten operaatioita siten, että vähentämistahti on enintään 20 prosenttia vuodessa näiden operaatioiden alkuperäiseen kokonaismäärään verrattuna.

2. Liitteessä I luetelluilla kaupunkilentoasemilla voidaan ottaa 5 artiklan arviointia koskevien sääntöjen mukaisesti käyttöön toimenpiteitä, jotka ovat tiukempia vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten määrittelyn suhteen, sillä edellytyksellä, että nämä toimenpiteet eivät koske siviili-ilmailukäytössä olevia ääntä hitaammin lentäviä suihkukoneita, jotka ovat joko alkuperäisen tyyppihyväksynnän tai uudelleenhyväksynnän nojalla kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn sopimuksen liitteessä 16 olevassa niteessä I olevan II osan 4 luvun melustandardien mukaisia."

9. Direktiivin 2002/30 7 artiklassa viitataan säännösten ajalliseen soveltamisalaan ja säädetään, ettei 5 artiklaa sovelleta "toimintarajoituksiin, joista on jo päätetty tämän direktiivin voimaantulopäivänä".

10. Direktiivin liitteessä I luetellaan "kaupunkilentoasemiksi" luokiteltavat lentoasemat. Bruxelles-Nationalin lentoasemaa ei mainita tässä luettelossa.

11. Direktiivi 2002/30 tuli voimaan 28.3.2002, ja sen täytäntöönpanolle jäsenvaltioissa asetettu määräaika päättyi 28.9.2003.

12. Vain joitakin kuukausia direktiivin 2002/30 hyväksymisen jälkeen yhteisön lainsäätäjä antoi EY 175 artiklan 1 kohdan perusteella ympäristömelun arviointia ja hallintaa koskevan direktiivin 2002/49/EY.[5] Vaikka uudessa direktiivissä ei nimenomaisesti viitatakaan direktiiviin 2002/30, sen 1 artiklassa kuitenkin todetaan, että direktiivin 2002/49 yhtenä "tavoitteena on myös toimia perustana suurimpia melun lähteitä, erityisesti tie- ja raideliikenteen kulkuneuvojen ja infrastruktuurin sekä *ilma-alusten*, ulkona käytettävien laitteiden, teollisuuden laitteiden ja liikkuvien koneiden aiheuttaman melun vähentämistä koskevien yhteisön toimenpiteiden kehittämiseksi" (kursivointi tässä).

13. Direktiivin 2002/49 3 artiklan a alakohdan määritelmän mukaan "ympäristömelulla" tarkoitetaan "ei-toivottua tai haitallista ihmisen toiminnan aiheuttamaa ulkoa kuuluvaa ääntä, mukaan lukien – – lentoliikenteen – – aiheuttamaa ääntä". Ympäristömelun hallitsemiseksi herkillä alueilla direktiivillä otetaan käyttöön kolmentasoisia, erilaisiin suunnittelumenetelmiin perustuvia toimenpiteitä: strateginen melukartoitus, toimintasuunnitelmat ja akustinen suunnittelu. Lisäksi perustetaan järjestelmä melualtistuksen raja-arvojen yhdenmukaistamiseksi. Direktiivin 3 artiklan s alakohdan mukaan nämä raja-arvot voivat

5 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, 25.6.2002 (EYVL L 189, s. 12).

olla erilaisia ”eri melutyypeille (tieliikenne-, raideliikenne-, lento-, teollisuusmelu jne.), erilaisille ympäristöille ja väestön erilaisen meluherkkyyden mukaan, ja ne voidaan määritellä erilaisiksi myös nykyisille ja uusille tilanteille (jos melulähteessä tai ympäristön käyttötarkoituksessa tapahtuu muutos)”.

14. Direktiivi 2002/49 tuli voimaan 18.7.2002, ja määräaika direktiivin täytäntöönpanolle jäsenvaltioissa päättyi 18.7.2004.

15. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 37 artiklassa määrätään seuraavaa:

”*7 artikla*

Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen

Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

– –

37 artikla

Ympäristönsuojelu

Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.”

16. Valmistelukunnan puheenjohtajiston perusoikeuskirjasta laatimissa selityksissä todetaan, että 37 artikla ”perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2, 6 ja 174 artiklaan, jo[tka] nyt on korvattu [Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdalla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 11 ja 191 artiklalla]. Artikla on myös saanut vaikutteita tietyistä kansallisista perustuslaeista.”

II Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

17. Belgian perustuslain mukaan lentoliikennettä ja myös lentoasemia koskeva lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta kuuluu liittovaltion hallitukselle, kun taas ympäristönsuojelun alalla lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käyttävät hallintoalueet. Oikeus ympäristönsuojeluun taataan perustuslain 23 § :n 4 momentissa.

18. Belgian hallintoalueet ovat toimivaltaisia hallinnoimaan kaikkia alueellaan sijaitsevia lentoasemia lukuun ottamatta Bruxelles-Nationalin lentoasemaa, joka kuuluu liittovaltion hallituksen toimivaltaan.

19. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue, joka on toimivaltainen ympäristönsuojeluasioissa, antoi 17.7.1997 määräyksen kaupunkien ympäristömelun torjuntajärjestelmän käyttöönotosta. Määräyksen täytäntöön panemiseksi tehtiin 27.5.1999 päätös lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta. Siinä määritellään melun sallitut enimmäistasot, joita on noudatettava lennettäessä Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen yläpuolella.

20. Kyseisen päätöksen 2 §:ssä vahvistetaan lentokoneiden liikennöinnistä aiheutuvan melun rajat, joiden ylittyessä voidaan määrätä sakko. Sakko määräytyy seuraavien perusteiden mukaan:

– melutaso mitattuna desibeleinä maassa, ei lähteellä

– ylilentovyöhyke

– saapumis- ja lähtöajat.

21. Conseil d'État julisti tämän 17.7.1997 annetulla määräyksellä sekä lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta 27.5.1999 tehdyllä päätöksellä perustetun järjestelmän perustuslain mukaiseksi. Se totesi 9.5.2006 antamassaan tuomiossa, että lentomelun hallinta lähteellä kuuluu liittovaltion liikenteen alalla käyttämään toimivaltaan, kun taas ympäristömelun hallinnassa käyttävät toimivaltaa alueelliset viranomaiset – myös silloin, kun kyseessä on lentokoneiden liikennöinnistä aiheutuva ympäristömelu.

22. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue on esittänyt toimintasuunnitelman direktiivin 2002/49 vaatimusten noudattamiseksi, mutta Bruxelles-Nationalin lentoasemasta ei ole esitetty toimintasuunnitelmaa, ja sen laatiminen kuuluu eri viranomaisille.

III Tosiseikat ja asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa

23. Bruxelles-Nationalin lentoasema sijaitsee Flanderin hallintoalueella, mutta sieltä lähtevät ja sinne laskeutuvat lentokoneet lentävät matalalla Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen yläpuolella. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa todetaan, Bruxelles-Nationalin lentoaseman hallinnointi kuuluu liittovaltion hallituksen toimivaltaan. Tämä merkitsee, että kolme Belgian hallintoviranomaista on joko aktiivisesti tai passiivisesti suoraan vastuussa lentoliikenteestä, jonka lähtö-, määrä- tai välilaskupaikka on Bruxelles-Nationalin lentoasemalla. Ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet toteavatkin, että tilanne on aiheuttanut laajan ja monimutkaisen poliittisen ja institutionaalisen

ristiriidan, jossa ei ole myöskään vältytty kansallisilta oikeudenkäynneiltä.

24. European Air Transport (jäljempänä EAT) on DHL-konserniin kuuluva lentoyhtiö, jonka rahtilentokoneet käyttävät lähtö-, määrä- ja välilaskupaikkanaan Bruxelles-Nationalin lentoasemaa. Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (jäljempänä IBGE) on ympäristösäännösten noudattamisen valvonnasta vastaava alueellinen virasto, ja se aloitti 24.11.2006 EAT:tä vastaan hallinnollisen menettelyn, jossa jälkimmäisen väitettiin syyllistyneen kuukauden kuluessa yhteensä 62:een 27.5.1999 tehdyn alueellisen päätöksen rikkomiseen. IBGE:n mukaan EAT:n lentokoneiden aiheuttama melu on ylittänyt öisin kyseisessä päätöksessä määritetyt raja-arvot. EAT väittää alueellisen lainsäädännön, johon sen syyksi luetut rikkomiset perustuvat, olevan lainvastainen, koska siinä käytetään mittausperusteena maan pinnalta eikä lähteellä mitattavaa melua. EAT:n mukaan lentoliikennettä ja -turvallisuutta koskevissa kansainvälisissä säännöissä edellytetään kuitenkin ehdottomasti, että melu mitataan lähteellä.

25. IBGE päätti hallinnollisen menettelyn 19.10.2007 määräämällä EAT:lle 56 113 euron suuruisen hallintosanktion. IBGE:n päätökseen haettiin muutosta Collège d'Environnementissa (jäljempänä Collège), joka kuitenkin ratkaisi asian IBGE:n hyväksi 24.1.2008 antamallaan päätöksellä.

26. EAT valitti Collègen ratkaisusta Conseil d'État'han, joka esitti asiassa kaksi ennakkoratkaisupyyntöä: toisen Belgian perustuslakituomioistuimelle (Cour constitutionnelle) ja toisen unionin tuomioistuimelle, ja nyt käsiteltävissä ennakkoratkaisukysymyksissä on kyse jälkimmäisestä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

27. Belgian Conseil d'État'n ennakkoratkaisupyyntö merkittiin saapuneeksi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.3.2010, ja se sisältää seuraavat neljä ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta 26.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/30/EY 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettua 'toimintarajoituksen' käsitettä tulkittava siten, että se kattaa säännöt, joilla vahvistetaan maan pinnalta mitattavan melun rajoja, joita on noudatettava lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden yläpuolella lennettäessä ja joiden ylittyessä siitä vastuussa olevalle voidaan asettaa seuraamus, kun ilmaalusten on noudatettava lentoreittejä ja lentoonlähtö- ja laskeutumismenettelyitä, jotka muut hallinnolliset viranomaiset

ovat vahvistaneet ottamatta huomioon näiden melurajojen noudattamista?

jotka ovat kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen liitteessä 16 olevassa niteessä I olevan II osan 4 luvun standardien mukaisia?"

2) Onko direktiivin 2 artiklan e alakohtaa ja 4 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että kaikkien 'toimintarajoitusten' on 'perustuttava suorituskykyyn', vai sallitaanko näissä säännöksissä, että muilla, ympäristönsuojelua koskevilla säännöksillä rajoitetaan lentoasemalle pääsyä maan pinnalta mitattavan sellaisen melutason mukaan, jota on noudatettava lennettäessä lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden yläpuolella ja jonka ylittyessä siitä vastuussa olevalle voidaan määrätä seuraamus?

28. Huomautuksia ovat esittäneet Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa EAT:n lisäksi Collège, Ranskan hallitus ja komissio.

29. Istunto pidettiin 30.11.2010, ja siihen osallistuivat EAT:n ja Collègen edustajat sekä Tanskan hallituksen ja komission asiamiehet.

3) Onko direktiivin 4 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään se, että ilma-aluksen melutasoon liittyvien suorituskykyyn perustuvien toimintarajoitusten lisäksi ympäristönsuojelua koskevilla säännöillä vahvistetaan maan pinnalta mitattavan melun rajoja, joita on noudatettava lennettäessä lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden yläpuolella?

V Käsiteltäviksi otettavat ennakkoratkaisukysymykset

30. Conseil d'État'n esittämistä neljästä ennakkoratkaisukysymyksestä on mielestäni vastattava ainoastaan ensimmäiseen ja kolmanteen.

4) Onko direktiivin 6 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään sellaiset säännöt, joilla vahvistetaan maan pinnalta mitattavan melun rajoja, joita on noudatettava lennettäessä lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden yläpuolella, joiden ylittyessä siitä vastuussa olevalle voidaan asettaa seuraamuksia ja joita voivat rikkoa sellaiset lentokoneet,

31. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään Conseil d'État nimittäin tiedustelee direktiivin 2002/30 säännöksen tulkintaa olettaen, että nyt riitautettu alueellinen lainsäädäntö muodostaa "toimintarajoituksen". Kuten ensimmäiseen ja kolmanteen

ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamassani vastauksessa esitän, jo direktiivin 2002/30 sanamuoto ja tarkoitus kuitenkin osoittavat, etteivät nyt riitautetut toimenpiteet ole ”toimintarajoituksia”.

32. Myös neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan mielestäni jättää vastaamatta, sillä se perustuu direktiivin 2002/30 6 artiklan 2 kohdan virheelliseen tulkintaan. Tätä säännöstä nimittäin sovelletaan yksinomaan ”kaupunkilentoasemiin”, ja koska Bruxelles-Nationalin lentoasemaa ei mainita kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa luettelossa, sitä ei saman direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan voida luokitella ”kaupunkilentoasemaksi”. Direktiivin 2002/30 6 artiklan 2 kohtaa ei siten sovelleta nyt tarkasteltavassa asiassa, ja siksi neljänteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

VI Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

33. Belgian Conseil d'État on ensiksikin epävarma direktiivissä 2002/30 säädetyn ”toimintarajoituksen” käsitteen tarkasta soveltamisalasta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti, onko sellainen alueellinen lainsäädäntö, jossa vahvistetaan maan pinnalta mitattavan melun rajoja, joita on noudatettava lennettäessä lentoaseman läheisyydessä sijaitsevien alueiden yläpuolella ja joiden ylittyessä määrätään seuraamuksia, katsottava direktiivin 2 artiklan e alakohdassa tarkoitetuksi ”toimintarajoitukseksi”.

34. Direktiivin 2002/30 säännökset, joita unionin tuomioistuinta pyydetään tässä ennakkoratkaisumenettelyssä tulkitsemaan, ovat todellakin moniselitteisiä ja kertovat lentoasemien meluongelmien taustalla olevista teknisistä, taloudellisista ja poliittisista jännitteistä. Perinteisiä tulkintaperusteita käyttämällä tähän kysymykseen saataisiin vain osittainen ja kenties jopa vaillinainen vastaus. Jotta direktiiviä 2002/30 voitaisiin tulkita oikein, on ensin tarkasteltava sen valmisteluvaiheita mutta myös sitä ympäröivää yleistä lainsäädäntökehystä.

A *Direktiivin 2002/30 valmistelu ja käsittely lainsäädäntöprosessissa*

35. Lentokoneiden tuottama melu on aiheuttanut lukemattomia kansallisia, kansainvälisiä ja – kuten nyt tarkasteltavassa asiassa – unionin tasolla käytyjä oikeusriitoja. Siihen liittyvät taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset intressit ovat niin monitahoisia, että erimielisyyksiin on vaikea löytää yleispätevää ratkaisua. Erityisen vakaviksi nämä ongelmat voivat muodostua lentoaseman läheisyydessä sijaitsevilla kaupunkialueilla. Nyt tarkasteltavan asian tosiseikat ovat hyvä osoitus tästä.

36. Lentoasemien aiheuttaman melun torjumiseksi unionissa komissio laati vuonna 2001 direktiiviehdotuksen, jonka tarkoituksena oli antaa yhteiset säännöt lentoasemien melua vähentävien toimintarajoitusten asettamisesta. [6] Ei ollut suinkaan sattumaa, että komissio päätti julkaista aloitteensa juuri tuohon aikaan: samana vuonna Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleiskokous nimittäin muutti merkittävästi lähestymistapaansa siviili-ilmailussa käytettävien lentokoneiden aiheuttamaan meluun. Kun ICAO:ssa määrätyt toimenpiteet olivat siihen asti kohdistuneet lähinnä ilma-alusten teknisiin käyttöolosuhteisiin, vuodesta 2001 eteenpäin strategian painopisteeksi tuli niin kutsuttu ”tasapainoinen lähestymistapa”. [7]

37. ”Tasapainoisen lähestymistavan” mukaan meluongelman käsittelyssä on kaksi vaihetta. Ensimmäisessä eli *ennakoivassa* vaiheessa keskitytään melun lähteiden tunnistamiseen kaikissa muodoissaan. Toinen vaihe on *aktiivinen*, ja se vaatii neljäntyyppisiä peräkkäisiä toimenpiteitä: melun vähentämistä sen lähteellä, maankäytön suunnittelutoimia, melua vähentäviä lentomenetelmiä sekä toimintarajoituksia. Viimeisenä mainittu eli toimintarajoitukset on lisätoimenpide, johon on turvauduttava vain, jos ensin mainitut kolme keinoa on jo käytetty.

38. Euroopan unioni ei ole ICAO:n jäsen, mutta kaikki sen jäsenvaltiot ovat. Koska lentoliikenne on rajat ylittävää toimintaa, se edellyttää valtioilta yhteisiä kansainvälisiä toimia. Nämä valtioiden pyrkimykset koordinoida lentoliikenteen sääntelyä selittävät, miksi ICAO:ssa annettuja määräyksiä sovelletaan käytännössä koko maailmassa. Euroopan unioni on viime vuosina toiminut samansuuntaisesti huolehtimalla siitä, että ilmailualan kansainvälisiä sääntöjä sovelletaan samalla tai yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän toimintalinjan mukaisesti silloinen Euroopan yhteisö antoi lainsäädäntöä kaikilla niillä ”tasapainoisen lähestymistavan” aloilla, joilla se käytti toimivaltaa.

39. Kun tarkastellaan melun torjuntaa lähteellä, yhteisössä oli jo vuonna 2001 voimassa lentomelua koskevaa lainsäädäntöä, johon lisättin vähitellen uusia toimenpiteitä yhteisön säännöstön yhdenmukaistamiseksi ICAO:n määräysten kanssa. Ennakoivista toimenpiteistä ja maankäytön suunnittelusta annettiin vuonna 2002 ympäristömelun arviointia ja hallintaa koskeva direktiivi 2002/49, [8] johon sisältyy lentoasemia koskevia erityissäännöksiä. Kolmas näkökohta, johon Euroopan yhteisö tarttui, oli kaikkein vakavin: se liittyi juuri toimintarajoituksiin, joista komissio antoi marraskuussa 2001 neuvostolle ja

6 – Ehdotus direktiiviksi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta (KOM(2001) 695 lopullinen), 28.11.2001.

7 – ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselma A35/5, liite C (asiakirja 9902).

8 – Mainittu edellä alaviittessä 5.

Euroopan parlamentille osoitetun ehdotuksen edellä mainituksi direktiiviksi. [9]

40. Direktiiviehdotuksen selitysosassa todetaan selvästi, että ehdotuksella ”pannaan täytäntöön ja kehitetään edelleen yhteisön tasolla melunhallintaa koskevia ICAO:n ohjeita, jotka Montrealissa 25.9.–5.10.2001 pidetty ICAO:n 33. yleiskokous vahvisti”. [10] Näiden ohjeiden mukaisesti toimintarajoituksilla tarkoitetaan meluperusteisia toimia, joilla rajoitetaan tai vähennetään siviili-ilmailukäytössä olevien lentokoneiden pääsyä lentoasemalle. [11] Vaikka missään kohtaa ei nimenomaisesti korosteta toimintarajoitusten poikkeuksellisuutta, on ilmeistä, että komission alkuperäinen tarkoitus on ollut pitää tämäntyyppisten toimenpiteiden määrä mahdollisimman vähäisenä. Toimintarajoituksen asettamisen seurauksena ilma-alukselta nimittäin kielletään kokonaan tai osittain pääsy lentoasemalle. Siksi toimintarajoituksia ei voida asettaa eikä soveltaa, elleivät ne perustu objektiivisiin ja luotettaviin tietoihin siitä ilma-aluksesta, johon toimenpide on tarkoitus kohdistaa. Komission ehdotuksessa korostetaan, että nämä objektiiviset ja luotettavat tiedot on määritettävä ilma-alusten tyyppihyväksyntärajojen perusteella, sillä tyyppihyväksyntä on yleinen menettely, jossa voidaan luetteloida kunkin ilma-aluksen tekniset ominaisuudet.

41. Euroopan parlamentin käsittelyssä komission ehdotukseen ei tehty mainittavia muutoksia lukuun ottamatta joitakin lisäyksiä, joilla parannettiin tekstin yhdenmukaisuutta ICAO:n ohjeiden kanssa. Parlamentin aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunta ehdotti, että direktiivin 4 artiklaan lisättäisiin uusi 4 kohta, jossa edellytettäisiin, että toimintarajoitukset perustuvat lentokoneen melutasoon. [12] Myös parlamentin ympäristövaliokunta vahvisti toimintarajoitusten olevan luonteeltaan ennalta ehkäiseviä, mutta se piti valitettavana, että direktiivin oikeusperusta eli liikennepolitiikkaa koskeva entinen EY:n perustamissopimuksen 80 artikla ei sallinut jäsenvaltioiden soveltaa tiukempia standardeja. [13] Niinpä ympäristövaliokunnan mietinnössä myönnettiin, että ”lentokoneita, joiden melu on 5 desibeliä tai enemmän alle meluluokan 3 koneiden standardin, ei voida kieltää laskeutumasta”. [14]

42. Parlamentissa käydyistä keskusteluista voidaan päätellä, että komission aloitteella oli kaksi selkeää kohdetta eli lentoasemat ja ilma-alukset, koska ensin mainitut velvoitetaan soveltamaan toimintarajoituksia ja jälkimmäiset noudattamaan niitä. Lisäksi voidaan havaita, että koko toimintarajoituksista käydyn keskustelun lähtökohtana olivat *kiellot*, toisin sanoen tiettyihin ilma-aluksiin kohdistuvat toimenpiteet, joilla estetään kokonaan niiden

9 – Mainittu edellä alaviitteessä 6.

10 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu komission ehdotus, s. 3 ja 4.

11 – Direktiiviehdotuksen 2 artiklan e alakohta.

12 – Ks. aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan mietintö – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta (A5-0053/2002), tarkistus 9, 25.2.2002, s. 10–31.

13 – Ibid. s. 22–31.

14 – Ibid.

laskeutuminen rajoitusta soveltavalle lentokentälle tai lähteminen sieltä. Keskusteluissa ei missään vaiheessa esitetty mahdollisuutta asettaa toimintarajoituksia seuraamusjärjestelmän, maankäyttösuunnitelman tai ympäristönsuojelujärjestelmän muodossa. Itse asiassa direktiiviehdotuksen rajoittuneisuus sai erään Euroopan parlamentin jäsenen huomauttamaan istunnossa, että lentoasemien meluongelmiin olisi tarpeen omaksua kokonaisvaltainen lähestymistapa, varsinkin kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli juuri antanut tuomionsa asiassa Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta. [15] Sama parlamentin jäsen totesi, ettei ehdotuksessa ollut käsitelty lentoasemien meluongelmia yleisellä tasolla, ja pyysi komissiota täydentämään ehdotustaan tämänsuuntaisesti. [16]

B *Toimintarajoituksen käsite direktiivin 2002/30 mukaisesti tulkittuna*

43. Edellä esitetyistä alustavista huomautuksista on hyötyä määritettäessä direktiivin 2002/30 tarkkaa soveltamisalaa. Kuten seuraavassa esitän, direktiivissä säädettyä melunhallintajärjestelmää sovelletaan alalla, joka on rajattava tiukasti. Koko direktiivissä 2002/30 määritelty rakennelma perustuu ”toimintarajoitusten” käsitteeseen, jonka pohjalta säädetään näiden rajoitusten asettamista, vaikutuksia ja poikkeuksia koskevat säännöt. ”Toimintarajoitukset” ovat yksi niin kutsutun ”tasapainoisen lähestymistavan” osatekijöistä. Siksi ”toimintarajoitusten” soveltamisala ei saa olla päällekkäinen muiden ICAO:n suosittamaan ”tasapainoiseen lähestymistapaan” sisältyvien toimenpiteiden kanssa.

44. Tästä lähtökohdasta käsin arvioin seuraavassa ”toimintarajoituksen” eri osatekijöitä. Nähdäkseni tämänkaltaisella toimenpiteellä on täsmällinen kohde ja siitä vastaavat eri subjektit, ja nämä on määritelty direktiivissä. Myös edellä selostamani direktiivin valmisteluvaiheet auttavat osaltaan havainnollistamaan kunkin osatekijän sisältöä. Selvitettyäni toimintarajoituksen käsitteen osatekijät esitän, miten käsitettä olisi mielestäni sovellettava nyt riitautettuihin Brysselin aluehallinnon toimenpiteisiin, jotta voin ehdottaa vastausta ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

1. ”Toimintarajoituksen” kohde

45. Direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdan mukaan toimintarajoituksella tarkoitetaan meluperusteista toimenpidettä, ”jolla rajoitetaan tai vähennetään siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden pääsyä lentoasemalle”. Sen jälkeen täsmennetään, että nämä voivat olla joko täydellisiä toimintarajoituksia, joiden

15 – Parlamentin jäsenen Paul Lannoyen puheenvuoro 12.3.2002 pidetyssä istunnossa.

16 – Ibid.

tarkoituksena on kieltää täysin ilma-aluksen käyttö tietyillä lentoasemilla, tai osittaisia toimintarajoituksia, joilla rajoitetaan ilma-aluksen käyttöä ”määrättyinä aikoina”.

46. Toimenpide, jolla ”rajoitetaan tai vähennetään lentoasemalle pääsyä”, voi tietenkin konkretisoitua hyvin monenlaisina määräyksinä. Pääsyn ”vähentäminen” voitaisiin helposti ymmärtää pääsyn *vaikeuttamiseksi* eikä sen kieltämiseksi. Pääsyn ”rajoittamisen” voitaisiin tulkita tarkoittavan *kieltoa* ja ”vähentämisen” jonkin sellaisen *esteen* määräämistä, jolla vaikeutetaan mutta ei täysin kielletä pääsyä lentoasemalle. Jälkimmäiseen ryhmään voisivat kuulua esimerkiksi erilaiset seuraamukset, vaikeasti täytettävät tekniset vaatimukset tai suoraan tai välillisesti syrjivät maksut ja verot.

47. Vaikka direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdan sanamuodon perusteella tällainen tulkinta ei olekaan täysin mahdoton, säännöksen perusteellisempi tarkastelu johtaa eri päätelmään.

48. Siinä nimittäin esitetään ensin ”toimintarajoitusten” määritelmä, mutta täsmennetään sitten kaksi tilannetta, joissa tällaisia rajoituksia voidaan asettaa: 2 artiklan e alakohdassa viitataan ensinnäkin vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten käytön kieltämiseen tietyillä lentoasemilla ja toiseksi osittaisiin toimintarajoituksiin, jotka rajoittavat ilma-alusten käyttöä tiettyinä aikoina. Ensin mainittu tilanne viittaa ”rajoittamisen” ja jälkimmäinen ”vähentämisen” käsitteeseen. Näin ollen vaikuttaa selvältä, että toimintarajoituksilla, joilla ”rajoitetaan” lentoasemalle pääsyä, kielletään kokonaan tiettyjen ilma-alusten pääsy lentoasemalle, kun taas pääsyä ”vähentävät” toimintarajoitukset ovat ainoastaan osittaisia rajoituksia, joilla pääsyä rajoitetaan vain tiettyinä aikoina. Kummassakin tapauksessa säännös merkitsee lentoasemalle pääsyn *kieltämistä*, mutta kyseessä voi olla joko täydellinen tai määräaikainen kielto.

49. Lisäksi nämä kiellot ovat ennakoivia ja objektiivisia, ja niitä sovelletaan vain ilma-aluksen täyttäessä tietyt edellytykset. Koska toimintarajoitus on lentoaseman käyttöä edeltävä eikä käytön jälkeinen toimenpide, sen soveltamista koskevat edellytykset – jotka siis liittyvät yksinomaan ilma-aluksiin – perustuvat yleensä kansainvälisiin standardeihin. Käytännössä tämä standardointi on toteutettu tyyppihyväksyntää koskevilla säännöksillä, joiden perusteella useimmissa maailman maissa pystytään takaamaan, että ilma-alukset ovat yhteisten standardien mukaisia.

50. Mielestäni on näin ollen selvää, että direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu ”toimintarajoitus” on luonteeltaan

ennakoiva ja objektiivinen kieltotoimenpide, jolla estetään ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden pääsy lentoasemalle. Niille toisin sanoen määrätään näillä toimenpiteillä nimenomainen laskeutumiskielto. Tästä seuraa, että mitkään *jälkikäteen* määrättävät ja rankaisevat toimenpiteet, kuten meluhäiriöihin sovellettavat seuraamusjärjestelmät, eivät lähtökohtaisesti voi olla ”toimintarajoituksia”.

51. Direktiivin 2002/30 valmisteluvaiheet vahvistavat tämän tulkinnan. Ehdotuksen käsittelyssä Euroopan parlamentissa tuli esille, että Euroopan unionin ja kolmansien maiden välille oli kehkeytynyt kauppakiistoja, joiden suurimpana syynä oli se, että tiettyjen kolmansien maiden ilma-aluksilta oli tilapäisesti evätty laskeutumisoikeus unionin alueelle. [17] Direktiivin tavoitteena oli soveltaa ICAO:ssa joitakin kuukausia aikaisemmin hyväksyttyä tasapainoista lähestymistapaa, jolla joustavoitettiin toimintarajoitusten soveltamisperusteita unionin lentoasemilla. Tasapainoisen lähestymistavan tarkoituksena ei ollut laajentaa toimintarajoituksia kaikkiin ilmailuun vaikuttaviin toimenpiteisiin vaan päinvastoin rajoittaa ne ainoastaan välttämättömiin tilanteisiin ICAO:n suosituksen mukaisesti. [18] Toimintarajoitusten poikkeuksellisuus johtuu siitä, että ne ovat aina luonteeltaan kieltoja ja aiheuttavat siten kustannuksia. [19]

52. Toimintarajoitusten kieltävä luonne vahvistetaan direktiivin 2002/30 muissa säännöksissä. Sen 9 artiklassa, jossa säädetään poikkeuksellisille yksittäisille lennoille myönnettävistä poikkeuksista, todetaan, että jäsenvaltiot voivat antaa ”luvan vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten yksittäisiin operaatioihin, jotka eivät olisi mahdollisia [tämän] direktiivin muiden säännösten mukaisesti”. Säännöksen sanamuodosta ilmenee, että kyseessä on poikkeus siihen yleiseen sääntöön, jolla kielletään tiettyjä ilma-aluksia käyttämästä lentoasemaa. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset viranomaiset voivat kaupunkilentoasemilla nostaa ympäristönsuojelun tasoa ottamalla käyttöön ”toimenpiteitä, jotka ovat tiukempia vaatimukset niukasti täyttävien ilma-alusten

17 – Tarkemmin sanottuna kielto koski melunvaimennussarjoilla (hushkits) varustettuja ilma-aluksia, sillä näiden laitteiden kokonaisvaikutusta lentomeluun ei pidetty riittävänä. Rajoitus vaikutti Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisiin kauppasuhteisiin, ja direktiivi 2002/30 auttoi osaltaan ratkaisemaan nämä erimielisyydet, kuten parlamentissa käydyistä keskusteluista käy ilmi.

18 – Liitteessä E olevassa 1 kohdassa valtioita kehotetaan asettamaan toimintarajoituksia mahdollisuuksien mukaan vasta arvioituaan toimenpiteistä todennäköisesti aiheutuvat kustannukset ja hyödyt, kun taas 3 kohdan c alakohdassa suositetaan asettamaan ainoastaan osittaisia, ei täydellisiä, rajoituksia.

19 – Direktiivin 2002/30 soveltamisesta laaditussa komission kertomuksessa vahvistetaan, että toimintarajoituksia on asetettava vain poikkeuksellisesti ja vasta sen jälkeen, kun kaikki muut keinot on käytetty. Esimerkiksi ilma-alusten käyttäjät pitivät ”direktiiviä ensisijaisesti suojana toimintarajoituksia vastaan ja takeena siitä, että rajoitukset toteutetaan kohtuullista määräaikaa noudattaen ja että rajoitusten kustannukset ja edut arvioidaan moitteettomasti” (direktiivin 2002/30/EY soveltamisesta annettu komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille, KOM(2008) 66 lopullinen, s. 9).

määrittelyn suhteen". Jäsenvaltioiden on siis sallittua nostaa suojelutasoa ainoastaan yhdenlaisella toimenpiteellä, eli muuttamalla toimintarajoituksen aineellista soveltamisalaa. Suojelutasoa ei direktiivin 2002/30 mukaan saa nostaa millään muulla perusteella, mikä vahvistaa, että kyseisessä säädöksessä tarkoitetaan yksinomaan sellaisia toimintarajoituksia, joilla asetetaan kielto.

53. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu "toimintarajoitus" on täydellinen tai tiettyinä aikoina noudatettava, luonteeltaan ennakoiva ja objektiivinen kieltotoimenpide, jolla ei ainoastaan vaikeuteta tai tehdä vähemmän houkuttelevaksi vaan estetään kokonaan siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden pääsy unionin lentoasemalle.

2. Aktiiviset subjektit, jotka soveltavat toimintarajoituksia

54. Lentoasemilla sovellettavien toimintarajoitusten asettaminen on jäsenvaltioiden tehtävä, ja lentoasemien vastuulla on puolestaan varmistaa, että näitä rajoituksia noudatetaan. Toimintarajoitusten erityispiirteiden vuoksi direktiivissä 2002/30 edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että niillä on "toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat vastuussa [sen] soveltamisalaan kuluvista asioista". Edellä esitetyn perusteella toimintarajoituksia voivat asettaa ja soveltaa vain ilmailualaan erikoistuneet viranomaiset, jotka käyttävät toimivaltaa lentoasemien päivittäiseen hallinnointiin läheisesti liittyvissä asioissa. [20]

55. Aktiivisina toimintarajoituksia soveltavina subjekteina voidaan siten pitää kansallisia ilmailuviranomaisia sekä lentoasemien hallinnointiyksiköitä. Niiden vastuulla on hyväksyä toimintarajoituksia "tasapainoista lähestymistapaa" noudattaen. Tämä edellyttää, että ne täyttävät tietyt menettelylliset vaatimukset, joista säädetään direktiivin 2002/30 4–6 artiklassa. Niillä on myös valtuudet soveltaa tähän yleiseen järjestelmään tiettyjä poikkeuksia, joista säädetään muun muassa direktiivin 8 ja 9 artiklassa.

56. Direktiivissä 2002/30 on toisin sanoen määritelty konkreettinen institutionaalinen kehys, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden toimivaltaiset ilmailuviranomaiset ja lentoasemien hallinnointiyksiköt, joita kyseinen direktiivi koskee, noudattavat siinä säädettyjä aineellisia sääntöjä ja menettelysääntöjä asettaessaan tai soveltaessaan toimintarajoituksia. Näiden rajoitusten ankaruus tukee tämän ratkaisuehdotuksen 45–53 kohdassa esittämääni näkemystä. Koska toimintarajoitukset ovat

20 – Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu soveltamista koskeva kertomus, jossa viitataan toistuvasti "yksittäisten lentoasemien oikeuteen rajoittaa – – ilma-alusten toimintaa tasapainotettua lähestymistapaa noudattaen" (s. 3).

luonteeltaan kieltäviä eli niillä estetään ilma-alusta joko kokonaan tai tiettyinä aikoina käyttämästä kyseistä lentoasemaa, direktiivin 2002/30 tavoitteena täytyy olla se, että näitä rajoituksia asetettaisiin vain poikkeustilanteissa ja soveltamalla menettelyä, jossa noudatetaan ”tasapainoista lähestymistapaa”.

3. Passiiviset subjektit, joihin sovelletaan toimintarajoituksia

57. Toimintarajoitukset kohdistuvat ilma-aluksiin, jotka siis ovat niiden passiivisia subjekteja. Toimintarajoitukset ovat toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on torjua melua lentoasemilla, ja ne kohdistuvat ilma-aluksiin – toisin kuin alakohtaiset, ympäristönsuojelua tai maankäytön suunnittelua koskevat normit, jotka on osoitettu valmistajille, rakentajille tai maanomistajille. Direktiivin 2002/30 tapauksessa toimintarajoitukset koskevat nimenomaan siviili-ilmailukäytössä olevia ääntä hitaammin lentäviä suihkukoneita.

58. Koska toimintarajoitukset ovat luonteeltaan objektiivisia eli koska kielto koskee vain ilma-aluksia, joilla on tietyt tekniset ominaisuudet, direktiivissä edellytetään, että nämä vaatimukset arvioidaan ennalta määritettyjen perusteiden mukaisesti. Niiden täyttyminen todennetaan kansainvälisten standardien mukaisella tyyppihyväksynnällä, joka – kuten jo mainitsin – helpottaa ilma-alusten yhdenmukaista valvontaa eri jäsenvaltioissa. Tästä syystä direktiivin 2002/30 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että suorituskykyyn liittyvien toimintarajoitusten on perustuttava ilma-alusten melutasoon, sellaisena kuin se on määritelty kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen määräyksissä. Jos siis toimintarajoituksella estetään tietyn melutason ylittävien ilma-alusten pääsy lentoasemalle, mittauksen vertailuperusteena on käytettävä niitä kansainvälisiä standardeja, joilla mittausperuste on yhdenmukaistettu. Yhdenmukaistetulla mittausperusteella toisin sanoen varmistetaan, että edellytykset, joiden on täytyttävä ennen toimintarajoituksen soveltamista ilma-alukseen, ovat objektiivisia.

59. Toimintarajoitukset ovat siis tietyt ennalta määritellyt vaatimukset täyttäviin ilma-aluksiin kohdistuvia toimenpiteitä, ja jotta nämä vaatimukset olisivat objektiivisia, niiden on perustuttava joko tyyppihyväksyntään tai kansainvälisesti yhdenmukaistettuihin kriteereihin.

4. ”Toimintarajoituksen” käsite sovellettuna Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen toteuttamiin toimenpiteisiin

60. Edellä esitetyn pohjalta on pääteltävä, että sellainen alueellinen ympäristölainsäädäntö, jossa määrätään seuraamuksia suurimpien sallittujen melurajojen

ylittymisestä kaupunkialueilla, ei ole direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu ”toimintarajoitus”.

61. Riitautetussa järjestelmässä ei nimittäin ensinnäkään kielletä ennalta käyttämästä Bruxelles-Nationalin lentoasemaa kokonaan tai tiettyinä aikoina vaan ainoastaan ylittämästä tiettyjä melutasoja. Mikään ei toisin sanoen estä lentokoneita laskeutumasta kyseiselle lentoasemalle eikä lähtemästä sieltä, ja jos lainsäädännössä määritellyt melutasot ylittyvät, oikeudellisena seuraamuksena on sakko eikä kielto. [21]

62. Toiseksi riidanalainen järjestelmä ei ole ennalta vaan jälkikäteen sovellettava järjestelmä: seuraamus määrätään vasta sen jälkeen, kun ilma-alus on jo käyttänyt lentoasemaa ja ylittänyt melutason. ”Toimintarajoitus” kuitenkin on – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa osoitin – määräys, joka annetaan ennen lentoaseman käyttöä.

63. Kolmanneksi riidanalaiset alueelliset säännökset eivät ole liikennepoliittisia eivätkä niitä hyväksy ja sovella toimivaltaiset liikenneviranomaiset, vaan ne kuuluvat ympäristönsuojelua koskeviin sääntöihin, joiden antaminen kuuluu perustuslain mukaan Belgian aluehallintojen toimivaltaan. Conseil d'État vahvisti nimenomaisesti näiden toimivallan 9.5.2006 antamallaan tuomiolla.

64. Neljänneksi on niin, että vaikka alueelliset toimenpiteet kohdistuvatkin ilma-aluksiin, niiden jälkikäteisyys selittää, miksi niiden soveltaminen ei perustu ennalta määriteltyihin kriteereihin eli tyyppihyväksyntään tai kansainvälisesti yhdenmukaistettuihin standardeihin. Kyseisessä järjestelmässä ainoa tehokas keino taata ympäristömelun hyväksyttävä taso on vaatia ilma-aluksia noudattamaan melurajoja siinä paikassa, jota halutaan suojella, tässä tapauksessa lentoasemien läheisyydessä sijaitsevilla kaupunkialueilla. Riitautetussa lainsäädännössä ei toisin sanoen käytetä eikä voida käyttää sellaisia kriteerejä, joita toimintarajoituksissa edellytetään käytettävän tällaisen toimenpiteen soveltamiseksi ilma-aluksiin.

65. Tätä loppupäätelmää vahvistaa vielä se, että kaikki ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot samoin kuin komissio katsovat, etteivät nyt riitautetut toimenpiteet ole toimintarajoituksia. Näin ollen on todettava, että lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta 27.5.1999 tehdyssä päätöksessä määrätyn kaltaisia toimenpiteitä ei voida pitää direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuina ”toimintarajoituksina”.

21 – Lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta 27.5.1999 tehty päätös, 2 §.

5. Yhteenveto

66. Edellä esitettyjen perustelujen mukaisesti ja vastauksena ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdotan, että unionin tuomioistuin tulkitsee direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohtaa siten, että ”toimintarajoitus” on täydellinen tai tiettyinä aikoina noudatettava, luonteeltaan ennakoiva ja objektiivinen kieltotoimenpide, jolla ei ainoastaan vaikeuteta tai tehdä vähemmän houkuttelevaksi vaan estetään kokonaan ääntä hitaammin lentävien ilma-alusten pääsy unionin lentoasemalle. Tästä seuraa, että lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta 27.5.1999 tehdyssä päätöksessä määrätyn kaltaista järjestelmää ei voida pitää direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna ”toimintarajoituksena”.

VII Kolmas ennakkoratkaisukysymys

67. Edellä siis osoitettiin, etteivät riitautetut toimenpiteet kuulu direktiivin 2002/30 soveltamisalaan; Conseil d’État haluaa kuitenkin vielä tietää, ovatko sellaiset kansalliset ympäristönsuojelusäännökset, joissa määritetyt melurajat mitataan maan pinnalta eikä lähteellä, yhteensopivia kyseisen direktiivin kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma erityisesti siitä, onko Brysselin alueellisessa lainsäädännössä käytetty, maan pinnalta mitattavaan meluun perustuva mittausperuste yhteensopiva direktiivin 2002/30 4 artiklan 4 kohdan kanssa, jossa viitataan kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyssä yleissopimuksessa käytettyyn mittausperusteeseen eli ilma-alusten melutason mittaamiseen lähteellä, myös silloin, kun kyseessä ei ole ”toimintarajoitus”.

68. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, pyritäänkö direktiivillä 2002/30 mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen. Jos näin olisi, kaikkia kansallisia toimenpiteitä, jotka rikkoisivat direktiivin 2002/30 säännöksiä tai vaikeuttaisivat niiden soveltamista, olisi pidettävä direktiivin vastaisina, vaikka ne eivät edes kuuluisi sen soveltamisalaan.

69. Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Direktiivillä 2002/30 ei pyritä mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen, ja tällainen tulkinta olisi itse asiassa täysin vastoin sen tavoitteita. Tämä päätelmä perustuu paitsi direktiivin 2002/30 lainsäädännölliseen asiayhteyteen myös toimiin, joilla jäsenvaltiot ja unioni takaavat ympäristönsuojelua koskevan perusoikeuden, sekä erityisesti säännöksiin, joilla yksityisiä suojellaan meluhaitoilta.

A *Melun torjuntaan lentoasemilla sovellettavat yleiset oikeussäännöt ja niiden vaikutus direktiivin 2002/30 tulkintaan*

70. Kuten esitin jo tämän ratkaisuehdotuksen 45–59 kohdassa, ”toimintarajoitukset” ovat vain *yksi* ”tasapainoiseen lähestymistapaan” sisältyvistä toimenpiteistä. Tällä lähestymistavalla pyritään nimenomaan sovittamaan yhteen kaikki meluhaittojen torjuntaan lentoasemilla vaikuttavat arvot ja intressit, ei suinkaan asettamaan yhtä näistä arvoista tai intresseistä muiden edelle. Jos direktiivi 2002/30 muuttuisi välineeksi, jolla estettäisiin tiettyjen yhdyskuntasuunnittelua ja ympäristönsuojelua koskevien toimenpiteiden toteuttaminen, ”tasapainoinen lähestymistapa” menettäisi tasapainonsa, kun vaaka kallistuisi yksipuolisesti liikennepolitiikan hyväksi.

71. Tämä lopputulos ei olisi ainoastaan vastoin direktiiviä 2002/30 vaan myös niiden kansainvälisten normien perusperiaatteita, joihin koko ”toimintarajoitusten” sääntely perustuu. ”Tasapainoisen lähestymistavan” käyttöön ottamisesta kansainvälisellä tasolla annetussa ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselmassa A35/5 ja tarkemmin sanottuna sen liitteessä E todetaan, että ”kullakin valtiolla on omat lakisääteiset velvoitteensa, lainsäädäntönsä, voimassa olevat sopimuksensa ja vakiintuneet politiikkansa, joilla ne voivat säännellä meluun liityvien ongelmien hallintaa lentoasemillaan ja jotka saattavat osaltaan vaikuttaa päätöslauselman soveltamiseen”.[22] Saman päätöslauselman kaupunkien suunnittelua ja hoitoa koskevassa liitteessä F tunnustetaan, että ”maankäyttöön liittyy sellaisia suunnittelutoimia, joista vastaavat pääasiallisesti paikalliset viranomaiset” mutta jotka ”kuitenkin vaikuttavat lentoasemien toimintakapasiteettiin, millä puolestaan on seuraamuksia siviili-ilmailulle”.[23]

72. Vaikka ICAO on tietoinen siitä, että nyt riitautetun kaltaiset kansalliset ympäristönsuojelutoimenpiteet voivat välillisesti vaikuttaa lentoliikenteeseen, se ei silti kehota valtioita kumoamaan näitä säännöksiä vaan koordinoimaan toimintansa ”tasapainoista lähestymistapaa” noudattaen. ICAO ei siis missään kohtaa suosittele, että sopimusvaltiot rajoittaisivat lentoasemilla toteuttamansa meluntorjuntatoimenpiteet pelkästään toimintarajoituksiin. ICAO:n päätöslauselmissa päinvastoin – ja selvästikin tietoisena pelissä olevista perustuslaillisista arvoista ja intresseistä – pyydetään valtioita ainoastaan noudattamaan sellaista *kokonaisvaltaista* politiikkaa, jossa on punnittu ja huomioitu kaikki asiaan vaikuttavat osatekijät.

73. Meluongelman ratkaisemiseksi äsken kuvailemallani tavalla silloinen Euroopan yhteisö antoi direktiivin 2002/49. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on torjuttava

22 – Liitteen E johdanto-osan 13 kohta; toistuu vuonna 2007 annetussa ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselmassa 35/22.

23 – Liitteen F johdanto-osan 7 kohta.

meluhaittoja eritasoisilla suunnittelutoimilla. Tarkemmin sanottuna siinä velvoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota lentoasemien ympäristön suunnitteluun, jota varten on laadittava stretegisia melukartoituksia (7 artikla) ja toimintasuunnitelmia (8 artikla) sekä huolehdittava akustisesta suunnittelusta (3 artiklan u alakohta).

74. Edellä kuvailemani lainsäädäntökehys vain vahvistaa äsken esittämääni näkemystä: liikennepolitiikassa määrättyinä nimenomaisina kieltoina toimintarajoitukset ovat vain yksi kansallinen ympäristönsuojelutoimenpide muiden joukossa. Kansainväliset säännöt ja direktiivi 2002/30 eivät ole keskenään ristiriitaisia normeja, vaan niillä on ainoastaan eri soveltamisala. [24] Belgiassa tehdyn kaltainen päätös, jossa aluehallinnon viranomainen määrää seuraamuksia asukkaiden suojelemiseksi korkeilta melutasoilta, ei kuulu direktiivin 2002/30 soveltamisalaan.

75. Edellä esitetystä riippumatta ei – kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan toteaa – pidä jättää huomiotta myöskään sitä, että direktiivin 2002/49 näkökulmasta Brysselin aluehallinnon viranomaisten toimenpide voi sellaisena yksipuolisena päätöksenä, jota ei ole sovitettu yhteen muiden Belgian hallintoviranomaisten toimien kanssa, kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi, koska kyseisessä direktiivissä viranomaiset velvoitetaan melun hallinnassa tietyntasoiseen sisäiseen koordinointiin. [25] Kuten komissio huomauttaa, Bruxelles-Nationalin lentoaseman nykytilanne ei ole missään tapauksessa hyväksyttävä ja osoittaa, etteivät viranomaiset ole tehneet keskenään yhteistyötä. Tämä voi johtaa tilanteen toteamiseen direktiivin 2002/49 vastaiseksi, mutta direktiiviä 2002/30 ei ole rikottu, koska nyt riitautetut alueelliset toimenpiteet eivät kuulu sen soveltamisalaan.

76. Näin ollen sekä kansainvälinen säännöstö että direktiivi 2002/49 vahvistavat mielestäni sen, että direktiivi 2002/30 on luonteeltaan alakohtainen säädös, jonka soveltamisala rajoittuu ainoastaan ”toimintarajoitusten” hyväksymiseen, sääntelyyn ja niitä koskevien poikkeusten säätämiseen tämän ratkaisuehdotuksen 45–59 kohdassa esitetyin edellytyksin. Direktiivin 2002/30 tulkitseminen mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen pyrkiväksi säädökseksi johtaisi lopputulokseen, joka ei olisi enää sopusoinnussa asiaa koskevassa kansainvälisessä säännöstössä edellytetyn ”tasapainoisen lähestymistavan” eikä direktiivin 2002/49 – jonka tarkoituksena on ratkaista kokonaisvaltaisesti ympäristömeluun, myös lentoasemilla aiheutuvaan meluun, liittyvät ongelmat – kanssa.

24 – Vaikka direktiivissä 2002/49 ei nimenomaisesti mainita direktiiviä 2002/30, jälkimmäisessä kuitenkin viitataan ensin mainittuun. Kuten komission asiamies istunnossa totesi, näillä kahdella direktiivillä on eri soveltamisala ja yhteiset tavoitteet, jotka kuitenkin toteutetaan eri keinoin.

25 – Direktiivistä 2002/49 ks. Moral Soriano, L., ”La directiva de ruido ambiental: el nuevo marco para la actuación comunitaria”, teoksessa Arana García, E. ja Torres López, A., *Régimen jurídico del ruido. Una perspectiva integral y comparada*, Comares, Granada, 2004.

B *Meluntorjunta perusoikeutena sekä sen vaikutukset lentoasemien melua koskevaan unionin lainsäädäntöön*

77. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastaus saa lisää tukea, kun sitä tarkastellaan yleisemmältä kannalta. Kuten tiedetään, meluvammoilta suojaaminen on yksi unionin oikeudessa ja kansallisissa oikeusjärjestyksissä säädetyistä perusoikeuksista. Kyseessä on toisin sanoen perustuslaillinen suoja, joka ei ole aivan merkityksetön Belgian Conseil d'État'n käsiteltäväksi nyt saatetun kysymyksen kannalta.

78. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa määrätään oikeudesta yksityis- ja perhe-elämään sekä kotirauhaan, ja sen 37 artiklassa taataan nimenomaisesti oikeus ympäristönsuojeluun. Jälkimmäinen oikeus on vahvistettu periaatteen muodossa, eikä se ole ilmaantunut tyhjästä vaan liittyy viimeaikaiseen, ympäristönsuojelun perustuslailliseksi oikeudeksi tunnustamista koskevaan prosessiin, johon jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteet ovat osaltaan vaikuttaneet. [26] Tämä vahvistetaan perusoikeuskirjan selityksissä täsmentämällä, että 37 artikla "on myös saanut vaikutteita tietyistä kansallisista perustuslaeista".

79. On tärkeää huomata, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (Euroopan ihmisoikeussopimus) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa sopimuksessa. Tämän määräyksen selityksen mukaan perusoikeuskirjalla turvattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus määritellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan saman määräyksen ensimmäinen virke ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa. [27] Se kuitenkin estää unionia tekemästä *päinvastoin* eli säätämästä sitä suppeampia suojatoimenpiteitä.

80. Ympäristönsuojelu on yksi niistä tavoitteista, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomioinut Euroopan

26 – Ks. esim. Saksan perustuslain 20a §, Kreikan perustuslain 24.1 §, Puolan perustuslain 5 §, Portugalin perustuslain 66 §, Espanjan perustuslain 45 § ja Tšekin perusoikeuskirjan 35 §.

27 – Ks. vastaavasti asia C-400/10 PPU, McB., tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8965, 53 kohta) ja asia C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13849, 35 kohta).

ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta esittämässään tulkinnassa, jossa se on katsonut ympäristönsuojelun osaksi perusoikeutta yksityis- ja perhe-elämään sekä kotirauhaan. [28] Tarkemmin sanottuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan useaan otteeseen, että melu on katsottava osaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua ympäristöä. [29] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kysymystä lentoasemien melusta käsitellään nimenomaisesti asiassa Hatton vastaan Yhdistynyt kuningaskunta annetussa tuomiossa, [30] jossa tunnustetaan, että lentoliikenteen aiheuttama melu oikeuttaa ja joissakin tapauksissa velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan aktiivisia suojelutoimenpiteitä. [31] Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan tämä tulkinta sitoo unionia, ja unionin tuomioistuimen on otettava se huomioon.

81. Tässä yhteydessä on syytä ottaa kantaa siihen, pyritäänkö direktiivillä 2002/30 mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen. Kun perusoikeuskirjan 7 ja 37 artiklaa tulkitaan edellä mainitun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, olisi vaikea nähdä, että direktiivillä 2002/30 pyrittäisiin mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen. Tämäntasoinen yhdenmukaistaminen nimittäin estäisi toteuttamasta lentoasemilla mitään direktiivissä nimenomaisesti säädetyistä poikkeavia meluntorjuntatoimia. Se lamauttaisi täysin jäsenvaltioiden pyrkimykset torjua melua, sillä niille ei jäisi ympäristö-, yhdyskuntasuunnittelu- ja terveydenhuoltopolitiikkojensa harjoittamisessa lainkaan liikkumavaraa. Muiden seurausten ohella tällainen oikeusvaikutus pakottaisi yksityiset nostamaan valtioita vastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, perustuvia kanteita, jotka useissa tapauksissa saatettaisiin ratkaista heidän hyväkseen. [32]

82. Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon nyt tarkasteltavan asian taustalla vaikuttavat perusoikeudet ehdotan, että unionin

28 – Ks. mm. asia López Ostra v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.12.1994, A-sarja nro 303-C ja asia Tătar v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.1.2009, ei vielä julkaistu.

29 – Ks. asia Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.2003, Recueil des arrêts et décisions 2003-VIII ja asia Moreno Gómez v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.11.2004, Recueil des arrêts et décisions 2004-X.

30 – Ks. edellä alaviite 29.

31 – Ks. Frohwein, J. ja Peukert, W., *EMRK-Kommentar*, 2009 (3. painos), 8 artikla, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Lozano Cutanda, B., "La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH", *Revista Española de Derecho Europeo*, nro 1, 2002 sekä Eleftheriadis, S., "The Future of Environmental Rights in the European Union", teoksessa Alston, S., *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

32 – Jos nyt tarkasteltavat alueelliset toimenpiteet katsottaisiin "toimintarajoituksiksi", unionin tuomioistuimen olisi saman tien todettava ne direktiivin 2002/30 vastaisiksi, sillä toimenpiteissä on käytetty kriteerinä lentokoneiden aiheuttamaa melua, jota ei direktiivissä hyväksytä mittausperusteeksi. Tällaista päätelmää jouduttaisiin soveltamaan nyt riitautetun Brysselin aluehallinnon järjestelmän lisäksi mihin tahansa sellaisiin ympäristömelun hallintaa koskeviin kansallisiin ympäristösäännöksiin, jotka suoraan tai välillisesti liittyvät lentoliikenteeseen. Tämän tulkinnan seurauksena olisi lopulta kyseenalaistettava koko direktiivin 2002/30 pätevyys sillä perusteella, ettei se ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 7 ja 37 artiklan kanssa.

tuomioistuin hylkää tulkinnan, jonka mukaan direktiivillä 2002/30 pyrittäisiin mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen, tässä mainituin seurauksin. Nähdäkseni direktiivi ei estä jäsenvaltioita antamasta ympäristösäännöksiä, jotka vaikuttavat välillisesti direktiivillä yhdenmukaistettuihin siviili-ilmailusäännöksiin. Nyt tarkasteltavan kaltainen kansallinen säännös ei ole direktiivin 2002/30 4 artiklan 4 kohdan vastainen, koska se ei muodosta ”toimintarajoitusta”, ja vaikka siinä käytetäänkin mittausperusteena ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden maan pinnalta mitattavaa melua.

VIII Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d’État’lle seuraavasti:

1) ”Toimintarajoitus” on täydellinen tai tiettyinä aikoina noudatettava, luonteeltaan ennakoiva ja objektiivinen kieltotoimenpide, jolla ei ainoastaan vaikeuteta tai tehdä vähemmän houkuttelevaksi vaan estetään kokonaan siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien ilma-alusten pääsy unionin lentoasemalle. Näin ollen meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta 26.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/30/EY 2 artiklan e alakohtaa on tulkittava siten, ettei lentoliikenteestä aiheutuvan melun torjunnasta 27.5.1999 tehdyssä päätöksessä säädetyn kaltainen järjestelmä ole kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”toimintarajoitus”.

2) Direktiivin 2002/30/EY 4 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sellaiselle 27.5.1999 tehdyn päätöksen kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jossa käytetään mittausperusteena maan pinnalta mitattavaa melua.