DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 8 september 2011 *

I mål C-120/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d'État (Belgien) genom beslut av den 26 februari 2010, som inkom till domstolen den 5 mars 2010, i målet

European Air Transport SA

mot

Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Région de Bruxelles-Capitale,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan och M. Berger (referent),

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— European Air Transport SA, genom P. Malherbe och T. Leidgens, avocats,

— Collège d'environnement de la Région de Bryssel-Capitale och Région de Bryssel-Capitale, genom F. Tulkens och N. Bonbled, avocats,

— Danmarks regering, genom C. Vang, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och M. Perrot, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom C. Vrignon och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 17 februari 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 e, 4.4 och 6.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen (EGT L 85, s. 40).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, luftfartsbolaget European Air Transport SA (nedan kallat EAT) och, å andra sidan, Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale och Région de Bruxelles-Capitale. Målet rör ett bötesbelopp på 56 113 euro som Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (regional miljöförvaltning i Bryssel) (nedan kallad IBGE) har ålagt EAT för att bolaget har åsidosatt den nationella lagstiftningen om buller i stadsmiljön.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 I skälen 7 och 10 i direktiv 2002/30 anges följande:

"(7) Antagandet av en ramlagstiftning med gemensamma regler och förfaranden för införandet av driftsrestriktioner vid gemenskapens flygplatser, som ett av inslagen i en väl avvägd strategi för bullerbekämpning, kommer att bidra till att tillgodose den inre marknadens krav genom att liknande driftsrestriktioner införs

på olika flygplatser med i stort sett likvärdiga bullerproblem. I dessa regler ingår bedömningar av bullret på flygplatser och av de åtgärder som är tänkbara för att minska det; vidare ingår val av lämpliga åtgärder för att minska bullret med målet att uppnå största möjliga miljövinster på mest kostnadseffektiva sätt.

…

(10) Vid ICAO:s [(Internationella civila luftfartsorganisationen)] 33:e generalförsamling antogs resolution A33/7, genom vilken begreppet 'god avvägning' vid bullerbekämpning infördes. Denna strategi utgör en metod för bekämpning av flygbuller, där det bland annat ingår internationella anvisningar för införande av driftsrestriktioner för enskilda flygplatser. Begreppet 'god avvägning' vid flygbullerbekämpning omfattar fyra huvudpunkter och kräver en noggrann bedömning av alla tänkbara alternativ för att minska bullret, däribland sänkning av ljudnivån vid källan, åtgärder inom markanvändningsplanering och markförvaltning, bullerreducerande flygprocedurer samt driftsrestriktioner – allt detta utan att det påverkar gällande rättsliga skyldigheter, avtal, lagar eller etablerad praxis."

4 I artikel 1 i direktiv 2002/30, med rubriken "Mål" föreskrivs följande:

"Målen med detta direktiv är att

a) fastställa regler för gemenskapen för att underlätta införandet av driftsrestriktioner på flygplatser på ett enhetligt sätt och därigenom begränsa eller minska antalet personer för vilka flygplansbuller utgör en påtaglig olägenhet,

…"

5 I artikel 2 e i direktiv 2002/30 stadgas följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

e) *driftsrestriktioner*: bullerbekämpande åtgärder som begränsar eller minskar civila jetdrivna underljudsflygplans tillträde till en flygplats. Sådana åtgärder kan bland annat innebära att luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal inte får använda vissa angivna flygplatser samt att flygrestriktioner gäller under vissa tider.”

6 Artikel 4.4 i direktivet, med rubriken ”Allmänna regler för bekämpning av flygbuller”, har följande lydelse:

”Driftsrestriktioner som utgår från prestanda skall basera sig på luftfartygets bullerprestanda så som den definieras i det certifieringsförfarande som fastställs i volym I, tredje upplagan (juli 1993), i bilaga 16 till konventionen om internationell luftfart [som ingicks i Chicago den 7 december 1944 (nedan kallad ICAO-konventionen)].”

7 I artikel 5 i direktiv 2002/30, med rubriken ”Regler för bedömning”, föreskrivs följande:

”1. När ett beslut övervägs skall de uppgifter som anges i bilaga II beaktas i så stor utsträckning som det är lämpligt och möjligt för de aktuella driftsrestriktionerna och förhållandena på flygplatsen.

2. När ett flygplatsprojekt är föremål för en miljökonsekvensbeskrivning med stöd av [rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226)], skall en beskrivning som utförts i enlighet med bestämmelserna i det direktivet anses motsvara och uppfylla kraven enligt bestämmelserna i punkt 1, under förutsättning att den information som avses i bilaga II till detta direktiv i så stor utsträckning som möjligt beaktas i beskrivningen."

8 I artikel 6 i direktiv 2002/30, med rubriken "Regler för införande av driftsrestriktioner som har till syfte att fasa ut luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal", stadgas följande:

"1. Om en bedömning, som gjorts i enlighet med artikel 5 och som omfattar alla tänkbara åtgärder, inklusive införande av flygrestriktioner under vissa tider, visar att det måste införas driftsrestriktioner innebärande utfasning av luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal för att målen i detta direktiv skall uppnås, skall följande regler tillämpas …

2. I enlighet med bestämmelserna om bedömning i artikel 5, har man på de närflygplatser som är förtecknade i bilaga I rätt att tillämpa en snävare definition av luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal, under förutsättning att denna mer snäva definition inte omfattar civila jetdrivna underljudsflygplan som – antingen genom ursprunglig certifiering eller omcertifiering – uppfyller bullernormerna i volym I, del II, kapitel 4 i bilaga 16 till konventionen angående internationell civil luftfart."

Nationell rätt

9 Direktiv 2002/30 införlivades med den belgiska rättsordningen på federal nivå genom kunglig kungörelse av den 25 september 2003 om fastställande av bestämmelser och förfaranden avseende antagande av driftsrestriktioner vid flygplatsen Bruxelles-National (*Moniteur belge* av den 26 september 2003, s. 47538).

10 I artikel 9 i den av Région de Bruxelles-Capitale antagna förordningen av den 17 juli 1997 om bekämpning av buller i stadsmiljön (*Moniteur belge* av den 23 oktober 1997, s. 28215) (nedan kallad förordningen av den 17 juli 1997) föreskrivs följande:

”Regeringen ska vidta alla åtgärder för att

1. begränsa olägenheter som orsakas av vissa källor, genom att fastställa gränsvärden för utsläpp eller immissioner,

2. fastställa godtagbara gränsvärden för bullerkällor utifrån deras uppkomst, lokalisering i staden och akustiska egenskaper, samt utifrån behovet att skydda i synnerhet boende inom angivna områden,

3. reglera användningen av apparater, anordningar eller föremål utifrån de fall där buller eller vibrationer som uppstår eller kan uppstå vore särskilt störande,

…”

11 I artikel 32 i den av Région de Bruxelles-Capitale antagna förordningen av den 25 mars 1999 om undersökning, fastställande och lagföring av samt påföljd för miljöbrott (*Moniteur belge* av den 24 juni 1999, s. 23850) (nedan kallad förordningen av den 25 mars 1999) föreskrivs följande:

”Administrativ straffavgift på ett belopp mellan 62,50 och 625 euro ska åläggas den som

…

8. i den mening som avses i förordningen av den 17 juli 1997 om bekämpning av buller i stadsmiljön

   a) orsakar buller eller oväsen på allmän väg som kan störa friden eller menligt påverka de boendes hälsa, och som inte är nödvändig eller som uppkommer till följd av oförutseende eller vårdslöshet,

   b) orsakar buller eller oväsen mellan klockan 22.00 och 07.00 som kan störa friden eller menligt påverka de boendes hälsa,

   c) uppvisar ett onormalt högljutt uppträdande, eller inte hindrar att personer eller djur som denne ansvarar för uppträder på ett sådant sätt.”

12 Artikel 33 i förordningen har följande lydelse:

”Administrativ straffavgift på ett belopp mellan 625 och 62 500 euro ska åläggas den som

…

7. i den mening som avses i förordning av den 17 juli 1997 om bekämpning av buller i stadsmiljön

   a) på allmän väg eller allmän plats orsakar buller för vilket det krävs ett förhandstillstånd som denne saknar eller vars villkor denne åsidosätter,

   b) är ägare, innehavare eller användare av en bullerkälla, och direkt eller indirekt skapar, eller låter bestå en ljudstörning som överstiger de av regeringen fastslagna gränserna,

   …”

13 I artikel 35 i förordningen föreskrivs följande:

”De i artiklarna 32 och 33 uppräknade överträdelserna är föremål för antingen straffrättslig påföljd eller administrativ straffavgift.

…”

14 I artikel 2 i kungörelsen från Région de Bruxelles-Capitale av den 27 maj 1999 om bekämpning av flygtrafikbuller (*Moniteur belge* av den 11 augusti 1999, s. 30002) (nedan kallad kungörelsen av den 27 maj 1999) föreskrivs de gränsvärden som bullernivåerna inte får överskrida.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Av beslutet om hänskjutande framgår det att IBGE slagit fast att EAT hade begått 62 överträdelser av förordningen av den 17 juli 1997, av förordningen av den 25 mars 1999 och av kungörelsen av den 27 maj 1999 under oktober 2006. IBGE gjorde gällande att EAT:s flygplan nattetid hade orsakat buller som överskred de gränsvärden som föreskrivs i dessa bestämmelser.

16 IBGE upprättade ett protokoll den 24 november 2006, vari dessa överträdelser slogs fast, och översände det till EAT den 4 december 2006.

17 Den 24 augusti 2007 inledde IBGE ett förfarande i syfte att ålägga EAT en administrativ påföljd. Förfarandet utmynnade i att bolaget ålades böter på 56 113 euro, motsvarande 48 av de 62 överträdelser som begicks i oktober 2006 mellan klockan 02.00 och 05.00.

18 EAT överklagade beslutet till Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, som genom beslut av den 24 januari 2008 fastställde den av IBGE ålagda påföljden.

19 Den 20 mars 2008 väckte bolaget talan mot Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale och Région de Bruxelles-Capitale vid Conseil d'État och yrkade ogiltigförklaring av beslutet av den 24 januari 2008. Bolaget gjorde gällande att artiklarna 4 och 6 i direktiv 2002/30 åsidosätts i kungörelsen av den 27 maj 1999. Enligt dessa artiklar ska de driftsrestriktioner som de behöriga myndigheterna, det vill säga

IBGE i målet vid den nationella domstolen, inför vara baserade på luftfartygets bullerprestanda såsom den definieras i det certifieringsförfarande som fastställs i volym I i bilaga 16 till ICAO-konventionen. Vidare får de behöriga myndigheterna enligt artiklarna 4 och 6 i direktivet inte förbjuda eller begränsa driften av flygplan som uppfyller normerna i kapitel 3 i nämnda volym, med undantag för om det är fråga om luftfartyg som uppfyller normerna i kapitel 3 med liten marginal.

20 Klaganden i målet vid den nationella domstolen har dessutom gjort gällande att artikel 6 i direktiv 2002/30 åsidosätts genom kungörelsen. I artikeln föreskrivs att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inte under några omständigheter får införa restriktioner för driften av flygplan som uppfyller normerna i volym I, del II, kapitel 4 i bilaga 16 till ICAO-konventionen.

21 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska begreppet driftsrestriktioner i artikel 2 e i [direktiv 2002/30] tolkas så, att det omfattar bestämmelser vari fastställs gränser för bullernivåer som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, och varvid den som överskrider dessa gränser kan åläggas en påföljd, med beaktande av att luftfartygen är skyldiga att respektera rutterna och att följa de regler vid start och landning som fastställs av andra administrativa myndigheter utan hänsyn till dessa bullergränser?

2) Ska artiklarna 2 e och 4.4 i [detta] direktiv tolkas så, att driftsrestriktioner ska ’[basera sig på] prestanda’, eller är det enligt dessa bestämmelser tillåtet att i andra miljöskyddsbestämmelser föreskriva begränsningar för tillträde till flygplatsen beroende på bullernivån som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning

över områden intill flygplatsen och varvid den som överskrider denna bullernivå kan åläggas en sanktion?

3) Ska artikel 4.4 i [nämnda] direktiv tolkas så, att den innebär ett förbud mot att i andra miljöskyddsbestämmelser än de som avser driftsrestriktioner som utgår från prestanda och som baserar sig på luftfartygets bullerprestanda fastställa gränser för bullernivåer som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen?

4) Ska artikel 6.2 i samma direktiv tolkas så, att den innebär ett förbud mot bestämmelser vari fastställs gränser för bullernivåer som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, och varvid den som överskrider dessa gränser kan åläggas en påföljd, med beaktande av att sådana bestämmelser kan komma att överträdas av flygplan som uppfyller normerna i volym I, del II, kapitel 4 i bilaga 16 till ICAO-konventionen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

22 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida begreppet driftsrestriktioner i artikel 2 e i direktiv 2002/30 ska tolkas så, att det omfattar bestämmelser vari fastställs gränser för bullernivåer som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, och varvid den som överskrider dessa gränser kan åläggas en sanktion.

23 För att besvara frågan erinrar domstolen om att direktiv 2002/30 – såsom även framgår av skäl 7 i direktivet – syftar till ”[a]ntagandet av en ramlagstiftning med gemensamma regler och förfaranden för införandet av driftsrestriktioner vid gemenskapens flygplatser, som ett av inslagen i en väl avvägd strategi för bullerbekämpning”.

24 I detta hänseende preciseras det i skäl 10 i direktivet att en sådan ”god avvägning” utgör en metod för bekämpning av flygbuller, där det bland annat ingår internationella anvisningar för införande av driftsrestriktioner för enskilda flygplatser. Strategin med god avvägning, sådan den definierats i resolution A33/7 som antogs vid ICAO:s 33:e generalförsamling, omfattar fyra huvudpunkter och kräver en noggrann bedömning av alla tänkbara alternativ för att minska bullret, däribland sänkning av ljudnivån vid källan, åtgärder inom markanvändningsplanering och markförvaltning, bullerreducerande flygprocedurer samt driftsrestriktioner – allt detta utan att det påverkar gällande rättsliga skyldigheter, avtal, lagar eller etablerad praxis (se, bland annat, dom av den 14 juni 2007 i mål C-422/05, kommissionen mot Belgien, REG 2007, s. I-4749, punkt 38).

25 Härav följer att driftsrestriktioner enbart är tillåtna när målen i direktiv 2002/30, såsom angivna i artikel 1 i direktivet, inte kan uppnås med andra åtgärder för bullerbekämpning.

26 I detta sammanhang preciseras det i artikel 2 e i direktiv 2002/30, i vilken driftsrestriktioner definieras som en bullerbekämpande åtgärd som begränsar eller minskar civila jetdrivna underljudsflygplans tillträde till en flygplats, att sådana restriktioner antingen kan vara partiella och bestå i att driften av civila jetdrivna underljudsflygplan

begränsas under vissa tider eller kan utgöra ett absolut förbud för luftfartyg som uppfyller bullernormen med liten marginal att använda vissa angivna flygplatser.

27 Denna graduppdelning slås i övrigt fast i artikel 6.1 i direktivet, som endast tillåter antagandet av driftsrestriktioner som har till syfte att fasa ut luftfartyg när alla andra tänkbara åtgärder, inklusive partiella flygrestriktioner under vissa tider, inte har gjort det möjligt att uppnå målen i direktiv 2002/30.

28 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, innebär följaktligen en driftsrestriktion i den mening som avses i artikel 2 e i direktivet ett förbud att tillträda flygplatsen i fråga. Förbudet kan vara absolut eller partiellt, det vill säga gälla under vissa tider.

29 En miljölagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, genom vilken det införs gränser för buller som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, utgör emellertid inte i sig ett förbud att tillträda flygplatsen i fråga.

30 Tillämpningen av en metod som består i att på marken mäta det buller som ett luftfartyg ger upphov till under flygning utgör en del i den goda avvägning som berörts ovan i punkterna 23 och 24, eftersom den kan tillhandahålla fler uppgifter som gör det möjligt att förena de konkurrerande intressena hos de personer som berörs av bullerstörningen, hos de ekonomiska aktörer som driver flygverksamheten och hos samhället i stort.

31 Det kan emellertid inte uteslutas att en sådan lagstiftning, med hänsyn till de relevanta ekonomiska, tekniska och rättsliga sammanhang i vilka de ingår, kan få samma följder som ett tillträdesförbud.

32 Om de begränsningar som införts genom denna lagstiftning är så restriktiva att de tvingar flygoperatörerna att avstå från sin ekonomiska verksamhet, bör en sådan lagstiftning ses som ett tillträdesförbud och således utgöra en driftsrestriktion i den mening som avses i artikel 2 e i direktivet.

33 Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida de åtgärder som har antagits av Région de Bruxelles-Capitale får sådana följder.

34 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 2 e i direktiv 2002/30 ska tolkas så, att en driftsrestriktion är ett absolut eller tidsbegränsat förbud varigenom ett civilt jetdrivet underljudsflygplan förbjuds tillträde till en flygplats i en medlemsstat i unionen. Följaktligen utgör en nationell miljölagstiftning innehållande gränsvärden för buller som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, inte i sig en driftsrestriktion i den mening som avses i bestämmelsen, såvida lagstiftningen inte – med hänsyn till dess ekonomiska, tekniska och rättsliga sammanhang – kan få samma följder som ett förbud att tillträda nämnda flygplats.

Frågorna 2–4

35 Med beaktande av svaret på den första frågan, saknas anledning att besvara de övriga tolkningsfrågorna.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 2 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen ska tolkas så, att en driftsrestriktion är ett absolut eller tidsbegränsat förbud varigenom ett civilt jetdrivet underljudsflygplan nekas tillträde till en flygplats i en medlemsstat i unionen. Följaktligen utgör en nationell miljölagstiftning innehållande gränsvärden för buller som uppmätts på marken, vilka ska iakttas vid flygning över områden intill flygplatsen, inte i sig en driftsrestriktion i den mening som avses i bestämmelsen, såvida lagstiftningen inte – med hänsyn till dess ekonomiska, tekniska och rättsliga sammanhang – kan få samma följder som ett förbud att tillträda nämnda flygplats.

Underskrifter