EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

8. september 2011 *

Kohtuasjas C-120/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia) 26. veebruari 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. märtsil 2010, menetluses

European Air Transport SA

versus

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

Région de Bruxelles-Capitale,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan ja M. Berger (ettekandja),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtujurist: P. Cruz Villalón,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 30. novembri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– European Air Transport SA, esindajad: advokaadid P. Malherbe ja T. Leidgens,

– Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale ja Région de Bruxelles-Capitale, esindajad: advokaadid F. Tulkens ja N. Bonbled,

– Taani valitsus, esindaja: C. Vang,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: G. de Bergues ja M. Perrot,

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Vrignon ja K. Simonsson,

olles 17. veebruari 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/30/EÜ müraga seotud käitamispiirangute eeskirjade ja -korra kehtestamise kohta ühenduse lennuväljadel (EÜT L 85, lk 40; ELT eriväljaanne 07/06, lk 96) artikli 2 punkti e, artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 2 tõlgendamist.

2 See taotlus esitati ühelt poolt lennuettevõtja European Air Transport SA (edaspidi „EAT") ja teiselt poolt Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale'i ja Région de Bruxelles-Capitale'i vahelises vaidluses, mille ese on Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (piirkondlik keskkonnaeeskirjade järgimise järelevalve asutus, edaspidi „IBGE") poolt EAT-le määratud trahv summas 56 113 eurot selle eest, et ta rikkus siseriiklikke eeskirju, mis puudutavad müra linnakeskkonnas.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2002/30 põhjendused 7 ja 10 sätestavad:

„(7) Käitamispiirangute rakendamine ühenduse lennuväljadel ühiste eeskirjade ja ühise korra alusel kui osa müra kontrollimise tasakaalustatud lähenemisviisist aitab samalaadsete käitamispiirangute rakendamise kaudu täita siseturunõudeid lennuväljadel, kus on tõsised müraprobleemid. Selle juurde kuulub hinnang lennuväljamüra mõju ja kõnealuse mõju leevendamiseks olemasolevate

meetmete kohta ning asjakohaste meetmete valik, mis toovad suurimat keskkonnakaitselist kasu majanduslikult kõige tasuvamal viisil.

[…]

(10) Rahvusvahelise Tsiviillennundusorganisatsiooni (ICAO) 33. assamblee võttis vastu resolutsiooni A33/7, milles kasutatakse „tasakaalustatud lähenemisviisi" mõistet müra kontrollimises ning luuakse seega õhusõidukite müra käsitlemise lähenemisviis, milles sisalduvad rahvusvahelised suunised käitamispiirangute rakendamiseks lennuväljade kaupa. Õhusõidukite müra kontrollimise „tasakaalustatud lähenemisviisi" mõistel on neli põhipunkti ning sellega seoses on vaja hoolikalt hinnata müra vähendamise kõiki eri võimalusi, sealhulgas lennukimüra vähendamist müra tekkekohal, maakasutuse planeerimist ja korraldamist, müra vähendavaid lennumeetodeid ning käitamispiiranguid, ilma et see piiraks asjakohaste juriidiliste kohustuste, olemasolevate kokkulepete, kehtivate õigusaktide ning kehtestatud arengusuundade kohaldamist."

4 Direktiivi 2002/30 artikkel 1 „Eesmärgid" näeb ette:

„Käesoleva direktiivi eesmärgid on:

a) kindlaks määrata ühenduse eeskirjad, et hõlbustada käitamispiirangute järjepidevat kehtestamist lennuväljadel ning selle abil piirata või vähendada müra kahjustava mõjuga olulisel määral kokkupuutuvate inimeste arvu;

[…]"

5 Direktiivi 2002/30 artikli 2 punkt e sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

e) käitamispiirangud – müra mõjutavad meetmed, millega piiratakse või vähendatakse tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite juurdepääsu lennuväljale. See hõlmab nii need käitamispiirangud, mille eesmärk on käitusest kõrvaldada müra piirväärtusega õhusõidukid konkreetsetel lennuväljadel, kui ka osalised käitamispiirangud, millega piiratakse tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite käitamist kindlaksmääratud ajavahemikel."

6 Selle direktiivi artikli 4 lõike 4 „Üldeeskirjad õhusõidukite müra kontrollimiseks" kohaselt:

„Toimivuspõhiste käitamispiirangute aluseks peab olema õhusõiduki müratase, mis on kindlaks määratud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni [sõlmitud Chicagos 7. detsembril 1944, (edaspidi „ICAO konventsioon")] kolmanda väljaande (juuli, 1993) 16. lisa 1. köite kohaselt tehtud sertifitseerimismenetlusega."

7 Direktiivi 2002/30 artikkel 5 „Hindamiseeskirjad" näeb ette:

„1. Käitamispiirangutega seotud otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta II lisas esitatud teave, niivõrd kui see on asjaomaste käitamispiirangute ja lennuvälja eriomaduste seisukohalt vajalik ja võimalik.

2. Kui lennuväljaprojekte tuleb keskkonnamõjude suhtes [nõukogu 27. juuni 1985. aasta] direktiivi 85/337/EMÜ [teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248)] kohaselt hinnata, siis loetakse kõnealuse direktiivi alusel tehtud hindamine lõike 1 nõuetele vastavaks tingimusel, et hindamisel on võimalikult suures ulatuses arvesse võetud käesoleva direktiivi II lisas esitatud teavet."

8 Direktiivi 2002/30 artikkel 6 „Käitamispiirangute kehtestamise eeskirjad müra piirväärtusega õhusõidukite kasutusest kõrvaldamiseks" sätestab:

„1. Kui artikli 5 nõuete kohase kõigi olemasolevate meetmete, sealhulgas osaliste käitamispiirangute hindamise põhjal selgub, et käesoleva direktiivi eesmärkide saavutamiseks on vaja piirangute kehtestamist, mille eesmärgiks on müra piirväärtusega õhusõidukite kasutusest kõrvaldamine, siis kohaldatakse […] järgmisi eeskirju […]:

2. Artiklis 5 esitatud hindamiseeskirjade kohaselt on I lisas loetletud linna piirides asuvatel lennuväljadel lubatud kasutada karmimaid meetmeid müra piirväärtusega õhusõidukite määratlemisel, kui kõnealused meetmed ei mõjuta tsiviilkasutuses olevaid allahelikiirusega reaktiivlennukeid, mis kas esmase sertifitseerimise või resertifitseerimise alusel vastavad rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 16. lisa 1. köite II osa 4. peatüki mürastandarditele."

Siseriiklik õigus

9 Föderaalsel tasemel võeti direktiiv 2002/30 üle 25. septembri 2003. aasta kuningliku dekreediga käitamispiirangute kehtestamise eeskirjade ja korra kohta Bruxelles-National'i lennuväljal (*Moniteur belge*, 26.9.2003, lk 47538).

10 Pealinna Brüsseli piirkonna 17. juuli 1997. aasta korralduse, mis puudutab linnakeskkonna müra vastast võitlust (*Moniteur belge*, 23.10.1997, lk 28215, edaspidi „17. juuli 1997. aasta korraldus"), artikkel 9 sätestab:

„Valitsus võtab kõik meetmed selleks, et:

1) piirata teatavate allikate tekitatud saastet, määrates kindlaks heitkoguste normid ja piirväärtused;

2) kehtestada vastuvõetavad künnised müraallikale vastavalt selle päritolule, asukohale linnades, akustilistele omadustele ja vajadusele kaitsta eelkõige kindlaksmääratud aladel asuvate hoonete elanikke;

3) reguleerida seadmete, vahendite või esemete kasutamist nendes olukordades, kus tekitatud või tekitatav müra või vibratsioon on eriti häiriv;

[...]"

11 Pealinna Brüsseli piirkonna 25. märtsi 1999. aasta korralduse keskkonnaalaste rikkumiste uurimise, kontrollimise, menetlemise ja karistamise kohta (*Moniteur belge*, 24.6.1999, lk 23850, edaspidi „25. märtsi 1999. aasta korraldus") artikkel 32 sätestab:

„Haldustrahviga summas 62,50–625 eurot karistatakse isikut, kes sooritab ühe järgmistest rikkumistest:

[…]

8) vastavalt 17. juuli 1997. aasta korraldusele, mis puudutab linnakeskkonnas müra vastast võitlust:

   a) avalikul teel müra või lärmi tekitamine, mis võib elanike rahu või tervist häirida põhjendamatult või ettevaatamatusest või hooletusest;

   b) müra või lärmi tekitamine, mis võib elanike rahu ja tervist häirida ajavahemikul kella 22:00–07:00;

   c) ebaharilikult lärmakas tegevus või tema vastutusel olevate inimeste või loomade samasuguse tegevuse takistamata jätmine."

12 Korralduse artikli 33 kohaselt:

„Haldustrahviga summas 625–62 500 eurot karistatakse isikut, kes sooritab ühe järgmistest rikkumistest:

[...]

7) vastavalt 17. juuli 1997. aasta korraldusele, mis puudutab linnakeskkonnas müra vastast võitlust:

a) avalikul teel või avalikus kohas müra tekitamine, mille jaoks peab eelnevalt olema väljastatud luba, seda luba omamata või seal sätestatud nõudeid eirates;

b) olles müraallika omanik, valdaja või kasutaja, tekitab kas otseselt või kaudselt või laseb kesta mürasaastel, mis ületab valitsuse poolt kindlaks määratud norme;

[...]"

13 Määruse artikkel 35 sätestab:

„Artiklites 32 ja 33 loetletud rikkumiste eest on ette nähtud kriminaalkaristus või haldustrahv.

[...]"

14 Pealinna Brüsseli piirkonna 27. mai 1999. aasta otsuse, mis puudutab võitlust lennuliikluse müra vastu (*Moniteur belge*, 11.8.1999, lk 30002, edaspidi „27. mai 1999. aasta otsus"), artiklis 2 kehtestati müratasemе maksimaalsed piirmäärad.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et IBGE tuvastas, et 2006. aasta oktoobri jooksul rikkus EAT 62 juhul 17. juuli 1997. aasta korraldust, 25. märtsi 1999. aasta korraldust ja 27. mai 1999. aasta otsust. EAT-d süüdistati selles, et tema lennukid tekitasid öisel ajal müra, mis ületas nimetatud õigusaktiga ette nähtud müratasemed.

16 Nende rikkumiste kohta koostas IBGE 24. novembril 2006 protokolli, mis edastati EAT-le 4. detsembril 2006.

17 IBGE alustas 24. augustil 2007 EAT suhtes halduskaristuse kohaldamise menetlust, mis päädis sellele äriühingule 56 113 euro suuruse trahvi määramisega, mis vastab 48-le rikkumisele 62-st, mis pandi toime 2006. aasta oktoobri jooksul ajavahemikul kella 02:00–05:00.

18 EAT esitas selle otsuse peale kaebuse pealinna Brüsseli piirkonna Collège d'environnement'le, kes 24. jaanuari 2008. aasta otsusega kinnitas IBGE määratud sanktsiooni.

19 Nimetatud äriühing esitas seepeale 20. märtsil 2008 Conseil d'État'le hagi pealinna Brüsseli piirkonna Collège d'environnement' ja pealinna Brüsseli piirkonna vastu ning palus tühistada 24. veebruari 2008. aasta otsus. Ta väitis selles osas, et 27. mai 1999. aasta korraldus rikub direktiivi 2002/30 artikleid 4 ja 6, mille kohaselt ühelt poolt peab pädevate asutuste (nagu IBGE põhikohtuasjas) kehtestatud käitamispiirangute

aluseks olema õhusõiduki müratase, mis on kindlaks määratud ICAO konventsiooni 16. lisa 1. köite kohaselt tehtud sertifitseerimismenetlusega, ja teiselt poolt ei tohi liikmesriikide pädevad asutused keelata või piirata niisuguste õhusõidukite kasutamist, mis vastavad nimetatud köite 3. peatüki normidele, välja arvatud juhul, kui tegemist on müra piirväärtusega õhusõidukitega 3. peatüki tähenduses.

20 Lisaks väidab põhikohtuasja hageja, et see otsus rikub direktiivi 2002/30 artiklit 6, mille kohaselt ei tohi liikmesriikide pädevad asutused mingil juhul võtta selliste õhusõidukite käitamist piiravaid meetmeid, mis vastavad ICAO konventsiooni 16. lisa 1. köite II osa 4. peatüki mürastandarditele.

21 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1) Kas [direktiivi 2002/30] artikli 2 punktis e sätestatud mõistet „käitamispiirangud" tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab norme, mis määravad kindlaks maapinnal mõõdetava mürataseme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul ning mille ületajat võidakse karistada, arvestades et õhusõidukid peavad järgima lennuteekonda ning teiste haldusasutuste kehtestatud maandumis- ja õhkutõusmisprotseduuri, mis ei võta arvesse nende mürapiiride järgimist?

2) Kas sama direktiivi artikli 2 punkti e ning artikli 4 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et iga „käitamispiirang" peab olema „toimivuspõhine", või on nende sätete kohaselt lubatav, et teised, keskkonnakaitset puudutavad sätted piiravad juurdepääsu

lennujaamale maapinnal mõõdetava müratasseme alusel, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul ning mille ületajat võidakse karistada?

3) Kas [nimetatud] direktiivi artikli 4 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see keelab selle, et lisaks toimivuspõhistele käitamispiirangutele, mille aluseks on õhusõiduki müratase, kehtestatakse ka keskkonnakaitset puudutavate normidega maapinnal mõõdetava müratasseme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul?

4) Kas sama direktiivi artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see keelab selle, et normid sätestavad maapinnal mõõdetava müratasseme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul ning mille ületajat võidakse karistada, arvestades et neid norme võivad tõenäoliselt rikkuda lennukid, mis vastavad rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 16. lisa 1. köite II osa 4. peatüki standarditele?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

22 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2002/30 artikli 2 punktis e sätestatud mõistet „käitamispiirangud" tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab norme, mis sätestavad maapinnal mõõdetava müratasseme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul ning mille ületajat võidakse karistada.

23 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb meenutada, et nagu selgub ka direktiivi 2002/30 põhjendusest 7, on selle direktiivi kohaselt „[k]äitamispiirangute rakendamine ühenduse lennuväljadel ühiste eeskirjade ja ühise korra alusel […] osa müra kontrollimise tasakaalustatud lähenemisviisist".

24 Selles osas täpsustab direktiivi põhjendus 10, et tasakaalustatud lähenemisviis on õhusõidukite müra käsitlemise viis, milles muu hulgas sisalduvad rahvusvahelised suunised käitamispiirangute rakendamiseks lennuväljade kaupa. Rahvusvahelise Tsiviillennundusorganisatsiooni 33. assamblee vastu võetud resolutsioonis A33/7 defineeritud mõistel „tasakaalustatud lähenemisviis" on neli põhipunkti ning sellega seoses on vaja hoolikalt hinnata müra vähendamise kõiki eri võimalusi, sealhulgas lennukimüra vähendamist müra tekkekohal, maakasutuse planeerimist ja korraldamist, müra vähendavaid lennumeetodeid ning käitamispiirangud, ilma et see piiraks asjakohaste juriidiliste kohustuste, olemasolevate kokkulepete, kehtivate õigusaktide ning kehtestatud arengusuundade kohaldamist (vt eelkõige 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-422/05: komisjon *vs.* Belgia, EKL 2007, lk I-4749, punkt 38).

25 Sellest järeldub, et käitamispiirangud on lubatud vaid juhul, kui kõigi muude müra vähendamise meetmetega ei ole saavutatud direktiivi 2002/30 eesmärke, mis on märgitud selle direktiivi artiklis 1.

26 Selles kontekstis täpsustab direktiivi 2002/30 artikli 2 punkt e, mille kohaselt käitamispiirangud on müra mõjutavad meetmed, millega piiratakse või vähendatakse tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite juurdepääsu lennuväljale, et esineda võib nii osalisi piiranguid, millega piiratakse tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite käitamist kindlaksmääratud ajavahemikel, kui ka

piiranguid, mille eesmärk on käitusest täielikult kõrvaldada müra piirväärtusega õhusõidukid konkreetsetel lennuväljadel.

27 Seda astmestikku kinnitab ka nimetatud direktiivi artikli 6 lõige 1, mis lubab õhusõidukite kasutusest kõrvaldamist taotlevate käitamispiirangute kehtestamist vaid juhul, kui kõigi olemasolevate meetmetega, sealhulgas osaliste käitamispiirangutega, ei ole saavutatud direktiivi 2002/30 eesmärkide täitmist.

28 Järelikult, nagu märgib ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 48, viidatakse selle direktiivi artikli 2 punktis e konkreetsele lennuväljale juurdepääsu keelule, mis võib olla täielik või osaline.

29 Niisugused keskkonnaalased õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitusel, mis määravad kindlaks maapinnal mõõdetava müratasеme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul, ei kujuta endast konkreetsele lennuväljale juurdepääsu keeldu.

30 Pealegi kujutab meetod, mille kohaselt mõõdetakse lendava õhusõiduki tekitatud müra maapinnalt, endast tasakaalustatud lähenemisviisi elementi, millele viidatakse käesoleva kohtuotsuse punktides 23 ja 24, kuivõrd seda rakendades saab rohkem andmeid, mille alusel kooskõlastada müraga kokku puutuvate isikute, õhusõidukeid käitavate ettevõtjate ja terve ühiskonna võistlevaid huvisid.

31 Siiski ei saa välistada, et niisugustel õigusnormidel võib asjakohastel majanduslikel, tehnilistel ja õiguslikel põhjustel olla samasugune mõju kui juurdepääsukeelul.

32 Juhul kui nende õigusnormidega kehtestatud piirid on tõepoolest niivõrd piiravad, et nende konkreetne tagajärg on kohustada õhusõiduki käitajaid oma majandustegevusest loobuma, siis tuleb neid vaadelda kui juurdepääsukeeldu ning seega on tegu „käitamispiirangutega" selle direktiivi artikli 2 punkti e tähenduses.

33 Põhikohtuasjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas pealinna Brüsseli piirkonna võetud meetmetel on niisugune mõju.

34 Neil asjaoludel tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2002/30 artikli 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et „käitamispiirang" on täielik või ajaline keelav meede, mis keelab tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite juurdepääsu liidu liikmesriigi lennuväljadele. Järelikult ei kujuta niisugused siseriiklikud keskkonnaalased õigusnormid, mis määravad kindlaks maapinnal mõõdetava müratseme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul, endast konkreetsele lennuväljale juurdepääsu keeldu selle sätte tähenduses, kui neil ei ole asjakohastel majanduslikel, tehnilistel ja õiguslikel põhjustel samasugust mõju kui nimetatud lennuväljale juurdepääsu keelul.

Teine, kolmas ja neljas küsimus

35 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teistele eelotsuse küsimustele vaja vastata.

Kohtukulud

36 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/30/EÜ müraga seotud käitamispiirangute eeskirjade ja -korra kehtestamise kohta ühenduse lennuväljadel artikli 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et „käitamispiirang" on täielik või ajaline keelav meede, mis keelab tsiviilkasutuses olevate allahelikiirusega reaktiivlennukite juurdepääsu liidu liikmesriigi lennuväljadele. Järelikult ei kujuta niisugused siseriiklikud keskkonnaalased õigusnormid, mis määravad kindlaks maapinnal mõõdetava müratasеme piirid, mida tuleb järgida lennujaama lähedal asuvatest aladest ülelennul, endast konkreetsele lennuväljale juurdepääsu keeldu selle sätte tähenduses, kui neil ei ole asjakohastel majanduslikel, tehnilistel ja õiguslikel põhjustel samasugust mõju kui nimetatud lennuväljale juurdepääsu keelul.

Allkirjad