

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 20 september 2001¹

I — Inledning

1. Dessa två mål om förhandsavgörande avser lagenligheten av en bestämmelse i förordning nr 925/1999. Genom förordningen begränsas trafiken med flygplan på europeiska flygplatser i bullerminskande syfte. De nationella domstolarna vill veta om det är lagenligt att förordningen från denna begränsning undantar flygplan som har utrustats med helt nya motorer endast när dessa har ett genomströmningsförhållande på tre eller mer, medan begränsningarna i användningen av flygplanen är tillämpliga när motorerna har ett lägre genomströmningsförhållande.² Omega Air Ltd (nedan kallat Omega) avser att utrusta plan av typen Boeing 707 med nya motorer som har ett genomströmningsförhållande på 1,74.³ Omega har gjort gällande att dessa flygplan trots detta, på grund av ytterligare tekniska åtgärder, inte kommer att avge mera buller och att de dessutom är billigare och renare.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Beträffande bakgrunden, se nedan punkt 17 och följande punkter.

3 — Genomströmningsförhållandet beskrivs närmare nedan i punkt 6.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Rådets förordning (EG) nr 925/1999 av den 29 april 1999 om registrering och användning inom gemenskapen av vissa typer av civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats och omcertifierats som bevis på att de uppfyller normerna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993) (nedan kallad förordningen).⁴

2. Syftet med förordningen är att minska buller från flygplan på flygplatser inom gemenskapen genom reglering av driften och registreringen av äldre flygplan som modifierats i bullerminskande syfte. Såvitt avser förordningens bakgrund i internationell rätt och i gemenskapsrätten har ledamoten i Europaparlamentet José Valverde

4 — EGT L 115, 1999, s. 1, ersatt av en rättad version i EGT L 120, 1999, s. 47.

López i sitt betänkande konstaterat följande:⁵

”I samband med regleringen av bulleremissioner från flygplan är Chicagokonventionen om internationell civil luftfart ett väsentligt dokument. Enligt kapitel 1—3 i konventionen indelas flygplanen i tre olika kategorier.

Kapitel 1 omfattar de flygplan som på sin tid hörde till de mest bullersamma och som nu inte längre får användas i trafik.

Såvitt avser kapitel 2-flygplan skall enligt direktiv 92/14/EEG⁶ ett trafikförbud genomföras etappvis under tiden mellan april 1995 och april 2002. Från och med den 1 april 2002 kommer därför kapitel 2-flygplan inte längre att få användas för trafik inom Europeiska gemenskapen och detsamma gäller sådana flygplan som kan beviljas undantag enligt en bilaga till direktivet. Kapitel 2-flygplan kan dock utrustas med så kallade 'hushkits' (ljuddämpande anordningar) så att de alstrar mindre buller och därmed kan anses som kapitel 3-flygplan.

5 — Betänkande av den 21 juli 1998 avseende förslag till rådets direktiv om registrering och användning inom gemenskapen av vissa typer av civila jetmotor drivna underlyd-flygplan som, för att följa de regler som har fastställts i volym I, del ii, kapitel 3, i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993), har modifierats och omcertifierats (Europaparlamentets handling nr A4-0279/98).

6 — Rådets direktiv av den 2 mars 1992 om begränsningar i utnyttjandet av flygplan som omfattas av volym I, del ii, kapitel 2 i bilaga 16 till Chicagokonventionen om internationell civil luftfart, andra utgåvan (1988) (EGT L 76, 1992, s. 21; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 80).

Sådana med 'hushkits' utrustade flygplan uppfyller emellertid inte mer än nätt och jämnt de normer som föreskrivs i kapitel 3 och är därför egentligen inte jämförbara med 'riktiga' kapitel 3-flygplan. De är inte bara jämförelsevis bullriga och utsätter följaktligen omgivningen kring en flygplats för avsevärt störande buller, utan de påverkar även såvitt avser utsläpp av koldioxid och andra luftförorenande ämnen miljön mera än moderna kapitel 3-flygplan. För kapitel 2-flygplan som har utrustats med 'hushkits' är såväl bränsleförbrukningen som utsläppen av koloxid och kväveoxid avsevärt högre (upp till 50 respektive 30 procent) än för 'riktiga' kapitel 3-flygplan.”

3. Tvisten i förevarande mål gäller emellertid inte modifiering genom ljuddämpande "hushkits" utan utrustning med helt nya motorer. Förordningen förbjuder trafik med modifierade flygplan på gemenskapens flygplatser om modifieringen inte har skett genom utrustning med helt nya motorer som har ett genomströmningsförhållande på tre eller mer. Flygplan med nya motorer som har ett lägre genomströmningsförhållande än tre kan därför principiellt inte användas för trafik inom gemenskapen. Endast gamla flygplan som redan trafikerar gemenskapens territorium den dag då förordningen skall börja tillämpas får användas även i fortsättningen.

4. För förståelsen av vad genomströmningsförhållandet betyder är det lämpligt

att i korthet beskriva hur turbofläktmotorer (engelska *turbofan engines*, svenska även dubbelströmsmotorer) fungerar.

5. Motorer i jetflygplan alstrar huvudsakligen två slags buller. En del av bullret avges av motorns mekaniska delar, den andra — som traditionellt torde vara den största — alstras när den luft som strömmar ut från motorn förenas med luften utanför flygplanet. Det är detta luftflöde som driver jetmotorn. Det kännetecknas av hög temperatur och hög hastighet. Ju högre dess temperatur och hastighet är i förhållande till den omgivande luften desto mer buller alstras.

6. I en turbofläktmotor avger den luft som strömmar ut från turbinen mindre buller, därför att det, förutom detta luftflöde med dess höga hastighet, också finns ett luftflöde med lägre hastighet som strömmar genom en kanal som omger kärnmotorn (genomströmningen). Denna genomströmning åstadkoms genom en fläkt på motorns främre del. Fläkten bidrar till framdrivningen. Genomströmningen medför att det blir en mindre häftig sammanstötning när luftflödet från kärnmotorn förenas med den omgivande yttre luften. Luftflödet från en sådan motor alstrar därför mindre buller än en motor utan genomströmning (enkelströmsmotor). Ju högre genomströmningen är i förhållande till luftflödet från kärnmotorn desto mindre buller alstras.⁷ Det genomströmningsförhållande på tre som har satts som gränsvärde i förordningen

innebär att genomströmningen skall vara tre gånger större än luftflödet från kärnmotorn. I de motorer som Omega avser att installera är genomströmningen däremot inte ens dubbelt så stor som luftflödet från kärnmotorn.

7. Omega har emellertid tillagt att ökningen av genomströmningen också kräver en större fläkt på motorns främre del, vilket påstående inte har motsagts. Ju större fläkten är desto mer buller alstrar den. Fläktbullret är enligt Omega större under landningen, därför att fläktrotorns lägre varvtal orsakar ett luftflöde som är mindre aerodynamiskt och därför bullrigare.⁸

8. Förbudet mot flygplan som har utrustats med helt nya motorer med ett lägre genomströmningsförhållande än tre framgår av artikel 3 i förening med definitionerna i artikel 2.1 och 2.2 i förordningen.

9. Artikel 3, som har rubriken ”Flygplan som inte uppfyller normerna”, har följande lydelse:

”1. Omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan skall inte registreras i en medlemsstats nationella register från och med den dag då denna förordning skall börja tillämpas.

7 — Detta uttrycks på <http://www.jetfire.de/engines.htm>, besökt den 27 juni 2001, på följande sätt: ”Der kalte Mantelstrom umhüllt den heissen, schnellen und lauten Abgasstrahl des inneren Kreises.” (Den kalla genomströmningsluften omsluter som en luddämpare den heta, snabba och högljuda avgasstrålen från turbinen.)

8 — Det brittiska miljödepartementets sakkunnige har emellertid i målet vid den nationella domstolen uppgett att bullret vid starten har mycket större betydelse, eftersom det berör en mycket större del av befolkningen.

2. Punkt 1 skall inte påverka civila jetmotordrivna underljudsflygplan som redan var registrerade i någon medlemsstat den dag då denna förordning skall börja tillämpas och som sedan dess oavbrutet har varit registrerade i gemenskapen.

3. Utan hinder av bestämmelserna i direktiv 92/14/EEG, särskilt artikel 2.2 i detta, skall omcertifierade civila underljudsflygplan som är registrerade i tredje land inte tillåtas trafikera flygplatser på gemenskapens territorium från och med den 1 april 2002, om inte det berörda lufttrafikföretaget kan bevisa att flygplanen var registrerade i detta tredje land den dag då denna förordning skall börja tillämpas och trafikerade gemenskapens territorium före detta datum mellan den 1 april 1995 och den dag då denna förordning skall börja tillämpas.

4. Omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan i medlemsstaternas nationella register får inte trafikera flygplatser på gemenskapens territorium från och med den 1 april 2002, såvida de inte trafikerade detta territorium före den dag då denna förordning skall börja tillämpas.”

10. I artikel 2.1 i förordningen definieras till en början sådana civila jetmotordrivna

underljudsflygplan som omfattas av förordningen som ”civila jetmotordrivna underljudsflygplan som drivs av motorer med ett genomströmningsförhållande som är mindre än tre”. Redan i denna definition används ett lägre genomströmningsförhållande än tre som avgränsningskriterium. Civila jetmotordrivna underljudsflygplan som drivs med motorer som har ett högre genomströmningsförhållande än tre faller följaktligen över huvud taget inte inom förordningens tillämpningsområde.

11. I artikel 2.2 i förordningen definieras omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan som

”civila jetmotordrivna underljudsflygplan som från början varit certifierade enligt kapitel 2 eller jämförbara normer, eller som inte tidigare har miljövärdighetsbevis avseende buller, som har modifierats för att uppfylla normerna i kapitel 3, antingen direkt genom tekniska åtgärder eller indirekt genom operationella restriktioner. Civila jetmotordrivna underljudsflygplan som från början endast kunde dubbelcertifieras enligt normerna i kapitel 3 genom viktrestriktioner måste betraktas som omcertifierade flygplan. *Civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats för att uppfylla normerna i kapitel 3 genom att de har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer skall inte betraktas som omcertifierade flygplan*” (min kursivering).

12. Med kapitel 2 och kapitel 3 avses enligt artikel 2.3 i förordningen ”de bullernormer som definieras i volym I, del ii, i kapitel 2 respektive kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993)”.

13. Motiven för det förbud som meddelas i förordningen återfinns i femte och sjätte övervägandena i förordningens ingress. Dessa har följande lydelse:

”(5) Äldre flygplanstyper som modifierats så att deras bullercertifieringsnivå förbättrats ger upphov till buller som är betydligt värre än det som kommer från moderna flygplanstyper med samma vikt och som från början certifierats för att uppfylla normerna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993). Dessa modifieringar förlänger livslängden för flygplan som normalt skulle ha tagits ur trafik. Sådana modifieringar tenderar att medföra sämre prestanda när det gäller de gasformiga utsläppen och bränsleförbränningen för flygplansmotorer av äldre typ. Flygplan kan utrustas med nya motorer så att deras bullercertifieringsnivå blir jämförbar med nivån för de flygplan som från början har certifierats för att uppfylla kraven i kapitel 3.

(6) En bestämmelse som förbjuder nyregistrering av dessa äldre modifierade

flygplanstyper i medlemsstaterna från och med den dag då denna förordning skall börja tillämpas kan betraktas som en skyddsåtgärd som syftar till att förhindra försämring av bullersituationen kring flygplatserna inom gemenskapen och till att förbättra situationen när det gäller bränsleförbränningen och de gasformiga utsläppen.”

14. I rådets gemensamma ståndpunkt av den 16 november 1998⁹ motiverades införandet av passusen om flygplan som har utrustats med nya motorer på följande sätt:

”Dessutom uteslöt rådet uttryckligen flygplan som har utrustats med nya motorer (det vill säga flygplan vars maskiner har ersatts helt och hållet), eftersom dessa flygplan har en bullernivå som är jämförbar med [de nivåer] som orsakas av de flygplan som ursprungligen certifierades för att uppfylla normerna enligt kapitel 3.”

15. Rådet motiverade inte kravet på ett genomströmningsförhållande på tre eller mer.

9 — EGT C 404, 1998, s. 1 och 7.

B — WTO-bestämmelser

klimatiska eller geografiska faktorer eller grundläggande tekniska problem.

16. I artikel 2 i Avtalet om tekniska handelshinder¹⁰ föreskrivs följande:

...

”2.2 Medlemmarna skall säkerställa att tekniska föreskrifter inte utarbetas, fastställs eller tillämpas med avsikt eller med verkan att skapa onödiga hinder för den internationella handeln.

2.8 Närhelst så är lämpligt, skall medlemmarna ange tekniska föreskrifter grundade på produktkrav i form av prestanda snarare än konstruktion eller beskrivande egenskaper.”

...

III — Bakgrund

2.3 Tekniska föreskrifter skall inte bibehållas om... [deras] syfte kan beaktas på ett mindre handelsbegränsande sätt.

17. Målen vid de nationella domstolarna drivs av Omega och några med detta bolag förbundna företag. I det följande hänvisas enbart till Omega.

2.4 Om det finns ett behov av tekniska föreskrifter och det föreligger tillämpliga internationella standarder... skall medlemmarna använda dessa eller tillämpliga delar av dem som grundval för sina tekniska föreskrifter, utom när dessa internationella standarder eller tillämpliga delar av dem vore ineffektiva eller olämpliga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas, exempelvis på grund av grundläggande

18. Enligt uppgift i begäran om förhandsavgörande i mål C-27/00 bedriver Omega handel med flygplan, huvudsakligen av typen Boeing 707. Bolaget bedriver också därmed relaterad verksamhet, till exempel underhåll av flygplansmotorer. Bolaget genomför ett program som syftar till att etappvis byta ut motorerna på flygplan av typen Boeing 707 mot nytillverkade motorer med ett genomströmningsförhållande på 1,74. De flygplan som modifierats på detta sätt kallas i det följande Omega 707.

10 — Bilaga 1 till Avtalet om upprättande av världshandelsorganisationen (WTO), EGT L 336, 1994, s. 86.

19. De flygplan som omfattas av Omegas program används för närvarande inte för trafik inom gemenskapen och inte heller för trafik till flygplatser inom gemenskapen. Övergångsbestämmelserna i artikel 3 i förordningen skulle därför inte bli tillämpliga på dem. I den form som de avses få kommer de inte att kunna användas för trafik inom gemenskapen. Flygplanen Omega 707 kommer därför att framstå som kommersiellt olönsamma för potentiella kunder.

20. Omega har gjort gällande att deras modifierade flygplan uppfyller samma normer för buller och gasformiga utsläpp som de som gäller för de flygplan som inte utesluts från trafik. Bolagets planer på att utrusta Boeing 707 med nya motorer stoppas effektivt genom förordningen. Bolaget kan till följd härav inte erhålla fortsatt finansiering för sitt program att byta ut gamla motorer mot nya och kommer att lida ekonomiska förluster.

21. I målet vid den nationella domstolen har Omega åberopat ytterligare omständigheter som bakgrund till sitt program. Programmet offentliggjordes enligt Omega redan i september 1996.

22. Omega har uppgett att bolaget innan det beslöt sig för ifrågavarande program hade testat andra motorer med ett högre genomströmningsförhållande. Eftersom användningen av sådana motorer visat sig

förutsätta långtgående och kostnadskrävande förändringar av vingarna valde bolaget emellertid i stället de motorer som det nu avser att använda.

23. Omega har uppgett att det hittills bara funnits tre program för att utrusta civila flygplan med helt nya motorer.¹¹ När förordningen utarbetades och antogs var emellertid Omegas program enligt bolaget det enda som fanns.

IV — Tolkningsfrågorna

24. High Court of Justice har i sin ansökan om förhandsavgörande konstaterat följande:

”Omega har anfört sex grunder till stöd för att förordningen är ogiltig. Efter att ha bedömt ansökan och bevisningen finner High Court att tre av dessa grunder skall underställas EG-domstolen. Dessa återspeglas i de tre delarna av den fråga som

11 — Omega har medgett att man i de två andra programmen använde motorer med ett högre genomströmningsförhållande än tre. Omega har hänvisat till ytterligare ett program som också stöder sig på de motorer som bolaget avser att använda men som endast innebär utbyte av en del av motorerna. Aviation Upgrade Technologies Inc. har emellertid i sitt ”amendment to Registration of Securities of a Small-business Issuer q Form 10-SB” av den 12 juli 1999 för Förenta staternas Securities and Exchange Commission redovisat sin avsikt att i Boeing 727 byta ut Pratt & Whitney JT8D-motorer mot Rolls Royce RB211-535E4-motorer som har ett genomströmningsförhållande på 4,3.

ställs till EG-domstolen. Rätten har ogillat Omegas övriga tre grunder, vilka avser diskriminering, berättigade förväntningar och åsidosättande av Chicagokonventionen om internationell civil luftfart av den 7 december 1944.”

25. High Court of Justice (England & Wales) har därför ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 925/1999 ogiltig i den mån som den definierar ’omcertifierade civila jetmotor-drivna underljudsflygplan’ så, att flygplan som har utrustats med nya motorer ’med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer’ inte omfattas av de förbud som föreskrivs i förordningen, medan flygplan som har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningsförhållande som är mindre än tre förbjuds, särskilt med beaktande av

i) motiveringsskyldigheten i artikel 253 i EG-fördraget,

ii) den allmänna proportionalitetsprincipen, samt

iii) sådana rättigheter som enskilda kan härleda från Allmänna tull- och handelsavtalet och/eller Avtalet om tekniska handelshinder?”

26. High Court Dublin har konstaterat att förevarande tvist föranleder frågan om förordningen är lagenlig. Eftersom den nationella domstolen inte är behörig att avgöra denna fråga har den ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 925/1999 av den 29 april 1999 om registrering och användning inom gemenskapen av vissa typer av civila jetmotor-drivna underljudsflygplan som har modifierats och omcertifierats som bevis på att de uppfyller normerna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993) ogiltig i den mån som dess definition av ’omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan’ omfattar ’civila jetmotordrivna underljudsflygplan’ (så som dessa definieras i artikel 2.1 i förordningen) som för att uppfylla normerna i kapitel 3 har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningsförhållande som är mindre än tre, särskilt med beaktande av

i) motiveringsskyldigheten i artikel 253 i EG-fördraget,

ii) likabehandlingsprincipen,

28. High Court, London, har i sin begäran om förhandsavgörande påpekat att det inte finns någon som helst motivering för den omtvistade bestämmelsen.

iii) proportionalitetsprincipen, samt

iv) frågan om nämnda bestämmelse är förenlig med Avtalet om upprättande av världshandelsorganisationen, i synnerhet det till detta fogade Avtalet om tekniska handelshinder?”

29. Omega har sagt sig omöjliga kunna förstå varför den omtvistade bestämmelsen i november 1998 infogades i förslaget till förordningen. Bolaget har framhållit att motiveringen inte innehåller något uttalande om

27. I sin begäran om förhandsavgörande har High Court Dublin hänvisat till det redan anhängiga målet C-27/00 och hemställt att de två målen skall handläggas gemensamt och skyndsamt.

— varför förordningen över huvud taget omfattar utrustning med helt nya motorer,

— varför förordningen använder genomströmningsförhållandet som grund för begränsningen av användningen,

V — Bedömning

— varför gränsvärdet har bestämts till ett genomströmningsförhållande på tre,

A — Motiveringsskyldighet

De nationella domstolarnas bedömning och parternas yttranden

— varför en norm, i strid mot sedvanlig praxis i gemenskapsrätten, baseras på flygplanens konstruktion och inte på deras prestanda,

— varför fastställda internationella normer — kapitel 3 i bilagan till Chicago-konventionen — i strid mot WTO-avtalet om tekniska handelshinder har ersatts med ett nytt kriterium, och

inte motiveras i detalj när bestämmelser med allmän räckvidd antas.

— varför ett företags affärsverksamhet utsätts för så stort intrång till så liten nytta — eller till och med till nackdel — för gemenskapen.

32. Kommissionen, rådet och den brittiska regeringen har påpekat att genomströmningsförhållandet redan har tillämpats som gränsvärde i andra bestämmelser, både på gemenskapsnivå och inom ramen för ICAO, och att de företag som är aktiva inom lufttransporten känner till detta.

30. Omega har uppgett att bolaget i början av september 1998 fick kännedom om att det fanns planer på att införa kriteriet genomströmningsförhållande i förordningen och då omedelbart började bevaka sina intressen hos kommissionen, ledamöter i Europaparlamentet och företrädare för medlemsstaterna.

33. Den brittiska regeringen anser slutligen att man vid bedömningen av motiveringen till förordningen inte kan ta hänsyn till påstådda motsägelser i den motivering som rådet har angett i sin gemensamma ståndpunkt inför införandet av den omtvistade bestämmelsen. Rådet är inte heller skyldigt att motivera ändringar i kommissionens förslag till en rättsakt. Enligt den brittiska regeringen innehåller nämnda motivering inte heller något ställningstagande till genomströmningsförhållandets betydelse för att minska bullret.

31. Övriga parter har med hänvisning till rättspraxis konstaterat att motiveringen till en förordning som har allmän räckvidd kan begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av förordningen och att ange de allmänna mål som skall uppnås med denna. Varje åtgärd av teknisk art som anges i förordningen behöver däremot inte motiveras. De anser att motiveringen för förordningen tillräckligt tydligt anger målen för och bakgrunden till förordningen, medan beslutet att fastställa ett genomströmningsförhållande på tre som gränsvärde är en åtgärd av teknisk art för att nå dessa mål. En sådan behöver

Bedömning

34. Skyldigheten att motivera rättsakter som har allmän räckvidd är enligt fast rättspraxis av begränsad natur. Domstolen

har sålunda i en dom avseende arbetstidsdirektivet fastslagit följande:

”I detta hänseende finns det anledning påpeka, att även om det av den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den gemenskapsinstitution som den påtalade rättsakten härrör från har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning, krävs emellertid inte att motiveringen innehåller alla relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter...”¹²

35. I nyss nämnda dom åberopade domstolen domen i mål C-122/94 i vilken domstolen konstaterade att ”[o]m... det väsentliga i det mål som institutionen eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, skulle det vara onödigt att fordra en särskild motivering för vart och ett av de val av teknisk art som den innefattar”.¹³

36. Domstolen har regelmässigt påpekat att motiveringen ”vad beträffar rättsakter med allmän räckvidd,... kan begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av [rättsakten] och de allmänna mål som skall uppnås med [dena]”.¹⁴

37. Av övervägandena i förordningens ingress framgår såväl den situation som har lett fram till antagandet av förordningen som de mål som gemenskapen vill uppnå med denna. Bakgrunden är den miljöförstöring som flygtrafiken orsakar på gemenskapens flygplatser. Målet för förordningen är att minska buller, utsläpp av skadliga ämnen och bränsleförbrukning.

38. Av övervägandena framgår vidare att syftet med förordningen är att införa mera långtgående krav än dem som följer enbart av bestämmelserna i kapitel 3. I femte övervägandet konstateras att flygplan som har modifierats uppfyller normerna i kapitel 3 sämre än moderna flygplanstyper. Härigenom motiveras avvikelser från normerna i kapitel 3.

39. Redan genom att använda kriteriet modifiering avviker förordningen från den allmänna praxis att bestämma normer på grundval av prestanda som Omega har åberopat. I likhet med utrustningen med helt nya motorer är modifieringen något som utmärker en konstruktion, inte prestanda.

40. I femte övervägandet fastslås slutligen samtidigt, utan inskränkning, att flygplan som har utrustats med nya motorer *kan* uppnå samma nivåer som moderna flygplan. Genomströmningsförhållandet nämns inte.

12 — Dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 74.

13 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. 881), punkt 29.

14 — Se till exempel dom av den 19 november 1998 i mål C-150/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1998, s. 7235), punkt 25, och av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus (REG 1968, s. 128 och 144).

41. Först i samband med definitionen av civila jetmotordrivna underljudsflygplan och omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsplan i artikel 2.1 och 2.2 i förordningen används ett genomströmningsförhållande på tre för att avgränsa de flygplanstyper som omfattas av förordningen. Någon uttrycklig motivering för att detta kriterium har valts finns inte.

43. En längre gående motiveringsskyldighet skulle kunna föreligga med hänsyn till att lagstiftaren i föreliggande fall förfogade över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket diskuteras mera utförligt nedan. I detta hänseende har domstolen såvitt avser beslut av kommissionen inom jordbrukspolitiken anfört följande:

”Om kommissionen förfogar över ett sådant utrymme [ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om komplexa ekonomiska situationer] är den skyldig att ange inte bara de omständigheter som har påverkat dess beslut utan också konsekvenserna av dessa omständigheter.”¹⁵

42. Det finns emellertid skäl att betvivla att avsaknaden av motivering i detta fall undanhåller dem till vilka förordningen riktas sådan information som måste finnas i motiveringen till en förordning. Av förordningen sedd i dess helhet framgår att lagstiftaren har utgått från att nya motorer med ett lägre genomströmningsförhållande än tre ger sämre miljövärden än motorer med ett högre genomströmningsförhållande eller helt nykonstruerade flygplan. Eftersom förordningens adressater normalt besitter fackkunskaper i flygplansteknik måste de kunna dra denna slutsats. En motivering på denna punkt skulle visserligen ha varit önskvärd men skulle ändå inte ha gett någon större klarhet. Enligt den rättspraxis som jag har redovisat kan man i varje fall inte kräva att motiveringen till en förordning med allmän räckvidd skall innehålla detaljerade diskussioner om motorteknik. Frågan om den uppfattning som ligger bakom lagstiftningen är riktig eller inte ingår inte i motiveringen utan i den bedömning som lagstiftaren skall göra.

44. Detta krav skulle i motsvarande mån kunna tillämpas i fråga om alla bestämmelser som antas när det föreligger ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Emellertid har det en självständig betydelse endast i de sällsynta fall då konsekvenserna av de omständigheter som har påverkat beslutet är så oklara att lagstiftarens intentioner i detta hänseende behöver klargöras. I förevarande fall torde emellertid alla de som berörs ha klart för sig att motorer med ett stort genomströmningsförhållande på grund av sin konstruktion principiellt är tystare än motorer med ett lägre genomströmningsförhållande. En uttrycklig beskrivning inom ramen för motiveringen till förordningen skulle säkerligen bidra till att ytterligare klargöra detta, men den synes inte vara ovillkorligen nödvändig. Även om man skulle ställa detta långtgående krav på motiveringen skulle den omtvistade bestämmelsens lagenlighet följaktligen inte påverkas.

¹⁵ — Dom av den 7 april 1992 i mål C-358/90, Compagnia Italiana Alcool mot kommissionen (REG 1992, s. I-2457), punkt 42.

45. Vad avser den påstådda avvikelser från internationella normer och WTO-avtalet om tekniska handelshinder kan den gemenskapsrättsliga motiveringsskyldigheten inte utsträckas till ett krav på att det beträffande varje bestämmelse måste anges om denna överensstämmer med eller avviker från sådana normer. Att motivera en avvikelse skulle till och med kunna innebära ett indirekt medgivande av att internationell rätt åsidosatts.

46. Motiveringen till förordningen kan följaktligen inte åberopas till stöd för att ifrågasätta lagenligheten av att ett genomströmningsförhållande på tre används som avgränsningskriterium.

B — Proportionalitet

Parternas yttranden

47. Parterna är ense om att en åtgärd enligt proportionalitetsprincipen måste vara lämplig och nödvändig för att åstadkomma det eftersträfvade målet. I princip är de också överens om att syftet med den omtvistade bestämmelsen är att skydda miljön genom att minska framför allt buller men också bränsleförbrukning och utsläpp av skadliga ämnen.

48. Omega anser emellertid att domstolen ingående måste pröva om proportionalitetsprincipen har iakttagits, eftersom den omtvistade bestämmelsen dels avviker från Chicagokonventionen, gemenskapsrättens lagstiftningspraxis och WTO-bestämmelserna, dels får svåra följder för Omegas affärsverksamhet utan att medföra någon motsvarande fördel för gemenskapen. Omega har också påpekat att lagstiftaren i förevarande fall inte var tvungen att anta några bestämmelser av angelägen karaktär och vid bedömningen av de faktiska omständigheterna kunde stödja sig på säkra vetenskapliga rön.

49. Omega har gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen varken är lämplig eller nödvändig för att uppnå det eftersträfvade målet. Fastställandet av ett genomströmningsförhållande som kriterium innebär enligt Omega att det buller som faktiskt alstras över huvud taget inte beaktas. Omega har visserligen medgett att genomströmningsförhållandet har betydelse för uppkomsten av motorbuller men har gjort gällande att de flygplan som bolaget avser att modifiera på grund av särskilda tekniska åtgärder i alla avseenden är jämförbara med moderna kapitel 3-flygplan, vilkas motorer har ett tydligt högre genomströmningsförhållande.

50. Omega har redovisat beräknade bullernivåer för Omega 707 och jämförbara nivåer för Airbus A300 B4-203 och Boeing 767-200 JT90-7R4D, vilkas motorer kännetecknas av ett genomströmningsförhållande på tre eller mer. Enligt beräkningarna skall Omega 707 vid start och profil-mätningar vara något bullrigare men vid landning däremot något tystare. Det synes till och med vara så att de flygplan som

Omega åberopat som jämförelse vid landningen eventuellt avger mer buller än vad Omega 707 gör vid profilmåttningar.

51. Omega har vidare framhållit att utsläppen av kolväte, koloxid och kväveoxid från den planerade motorn är mindre än motsvarande utsläpp från motorerna i en jämförbar Airbus A300-B4-200F samt att utsläppen av kolväte och kväveoxid till och med ligger på lägre nivåer än motsvarande utsläpp från alla jämförbara flygplan. Även bränsleförbrukningen för den modifierade Boeing 707 är enligt bolaget 40 procent lägre än för en Airbus A300-B4-200F.

52. Omega har hävdat att den omtvistade bestämmelsen i varje fall inte är nödvändig. Det är enligt Omega uppenbarligen enklare att fastställa gränsvärden för buller, gasformiga utsläpp och bränsleförbrukningen än att reglera konstruktionen av flygplansmotorer. Ett sådant tillvägagångssätt skulle enligt Omega också motsvara vad som hittills har tillämpats i gemenskapsrätten, Chicagokonventionen och WTO-avtalen.

53. Övriga parter — den brittiska regeringen, Irish Aviation Authority, rådet och kommissionen — anser däremot att förordningen är proportionerlig.

54. De har påpekat att domstolens prövning på grund av lagstiftarens utrymme för skönmässig bedömning är begränsad till frågan om det har förekommit något uppenbart fel i bedömningen eller maktmissbruk eller om lagstiftaren uppenbart har överskridit gränserna för ifrågavärande utrymme. I målet vid den nationella domstolen åberopade det brittiska miljöministeriet domstolens praxis i jordbrukspolitiska frågor, enligt vilken en förordning endast kan förklaras oproportionerlig om den är uppenbart olämplig för att uppnå det avsedda målet.

55. De andra parterna har vidare understrukit att förordningen inte bara syftar till att minska buller, utan även till att begränsa andra skador på miljön. De anser att genomströmningsförhållandet i en motor är av ofrånkomlig betydelse för uppkomsten av buller men också av betydelse för bränsleförbrukningen och de gasformiga utsläppen.

56. Enligt den brittiska regeringen framgår det av det utlåtande som det brittiska miljöministeriets sakkunnige har avgett i målet vid den nationella domstolen att gränsen mellan "bullriga" och "tysta" motorer skall dras vid ett genomströmningsförhållande på tre. Kommissionen har påpekat att det i praktiken är oväsentligt om gränsen dras vid ett genomströmningsförhållande på tre eller vid ett genomströmningsförhållande på två. I praktiken använde enligt kommissionen inga motorer med ett genomströmningsförhållande på något värde som ligger mellan dessa två. Den brittiska regeringen har i detalj bemött Omegas jämförelser med andra flygplantyper.

57. Det brittiska miljöministeriets sakkunnige har i ett utlåtande till kommissionen anfört att man måste beakta inte bara den subjektiva uppskattningen av mätningresultaten på enstaka punkter utan också vilken inverkan den uppmätta ljudstyrkan har på storleken av "noise footprint", det vill säga det område som berörs av ett visst buller. Han har uppgett att en reduktion med fem decibel vid starten medför en reduktion av detta område med mer än 50 procent, och att en reduktion med ytterligare fem decibel skulle medföra en reduktion med mer än 80 procent.

58. Den brittiska regeringen och Irish Aviation Authority har anfört att fastställandet av bulleremissionsnormer inte kan uppfylla förordningens omfattande mål inom området för miljöskydd lika bra som den omtvistade bestämmelsen, vilken samtidigt kan antas medföra förbättringar såvitt avser bränsleförbrukningen och de gasformiga utsläppen.

59. Kommissionen och rådet har hänvisat till hur komplicerat det är att mäta buller från flygplan. De anser också att förordningen inte heller skall föregripa avtalet om nya normer inom ICAO. Slutligen har de påpekat att alla som berörs av förordningen sedan år 1998 har kunnat känna till att denna var under utarbetande.

60. På särskild fråga har Förenade kungariket, kommissionen och rådet än en gång uttryckligen uppgett att det är en mindre

ingripande åtgärd att använda ett genomströmningsförhållande på tre än att fastställa nya normer för buller, gasformiga utsläpp och bränsleförbrukning. Dels är antalet flygplan som utrustats med helt nya motorer relativt ringa, dels är kostnaden för att bestämma nya normer mycket hög, och det skulle dessutom framför allt krävas medverkan av internationella organ. Existerande normer hänför sig i fråga om buller till hela flygplan men i fråga om vissa gasformiga utsläpp till motorer. De är inte ägnade att uppnå förordningens mål.

Bedömning

1) Grunder för prövningen

a) Proportionalitetsprincipen

61. Domstolen har definierat proportionalitetsprincipen på följande sätt:

"Proportionalitetsprincipen hör enligt domstolens fasta rättspraxis till gemenskapens allmänna principer. Enligt denna princip är åtgärder som pålägger näringsidkarna ekonomiska bördor lagenliga

endast om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas i ifrågavarande bestämmelser. Om valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den minst betungande väljas, och de avgifter som påläggs måste stå i rimlig proportion till de eftersträlvade målen.”¹⁶

En åtgärd är därför endast proportionerlig när den är lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträlvade målet och står i rimlig proportion till detta.

plicerade bedömningar på grundval av tekniska och vetenskapliga rön som kan utvecklas i snabb takt, skall domstolsprövningen av hur en sådan behörighet har utövats begränsas till en prövning av om det har förekommit något uppenbart fel i bedömningen eller maktmissbruk eller om lagstiftaren uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.”¹⁸

62. Nämnade principer gäller inte bara när det är fråga om ekonomiska bördor utan vid varje bedömning av den konflikt som uppstår när mål för gemenskapsåtgärder gör intrång på skyddsvärda objekt.¹⁷

64. Den omtvistade bestämmelsen grundar sig på sådana ”komplicerade bedömningar på grundval av tekniska och vetenskapliga rön som kan utvecklas i snabb takt”. Därför är domstolens prövning såvitt avser proportionaliteten begränsad på angivet sätt.¹⁹

b) Lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning

c) Ingen begränsning av prövningen av lämpligheten

63. Den prövning som i detta fall skall ske har domstolen begränsat på följande sätt:

”När det handlar om ett område som kräver att gemenskapslagstiftaren gör kom-

65. Enligt fast rättspraxis inom jordbrukspolitiken skulle prövningen i nu ifrågavarande hänseende till och med kunna vara ännu mera begränsad. Enligt denna praxis har domstolen vid prövningen av proportionaliteten regelmässigt fastslagit att ”[la-

16 — Dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), punkt 21.

17 — Se till exempel domen i mål C-84/94 (ovan fotnot 12), punkt 57, samt dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405), punkt 54, och av den 2 april 1998 i mål C-127/95, Norbrook Laboratories (REG 1998, s. I-1531), punkt 89.

18 — Punkt 90 i domen i målet C-127/95 (ovan fotnot 17).

19 — Se beträffande den gemensamma transportpolitiken domen av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-248/95 och C-249/95, SAM Schiffahrt och Stapf (REG 1997, s. I-4475), punkt 23 och följande punkter.

genligheten] av en åtgärd som vidtas på detta område [kan] bara påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig med avseende på det mål som den behöriga institutionen söker uppnå”.²⁰ I enlighet därmed skulle frågorna om nödvändighet och om proportionalitet mellan den omtvistade bestämmelsen och det eftersträvade målet inte längre behöva prövas.²¹

66. Vid närmare påseende visar det sig dock att det i de mål i vilka domstolen endast har behandlat frågan om åtgärdens lämplighet inte har förekommit några frågor med avseende på åtgärdens nödvändighet och rimlighet. Dessutom finns det domar av domstolen²² och förstainstansrätten²³ samt förslag till avgöranden²⁴ i vilka samma ordalag har använts trots att frågan om nödvändighet och rimlighet har övervägts i anslutning till dem.

20 — Domen i målet Schröder (ovan fotnot 16), punkt 22, samt dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 14, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispolti m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 42, av den 15 april 1997 i mål C-27/95, Bakers of Nailsea (REG 1997, s. I-1847), punkt 38, av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union (REG 1998, s. I-2211), punkt 61, och av den 16 december 1999 i mål C-101/98, UDL (REG 1999, s. I-8841), punkt 31.

21 — Se till exempel de i föregående fotnot nämnda domarna i målen Schröder, punkt 23, National Farmers' Union, punkt 65 och följande punkter, samt UDL, punkt 32 och följande punkter.

22 — Dom av den 8 februari i mål C-17/98, Emesa Sugar (REG 2000, s. I-675), punkt 53 och följande punkter.

23 — Dom av den 7 juli 1999 i mål T-106/96, Wirtschaftsvereinigung Stahl mot kommissionen (REG 1999, s. II-2155), punkt 143.

24 — Förslag till avgöranden av generaladvokaten Cosmas av den 10 december 1996 i mål C-183/95, Affish (REG 1997, s. I-4315), punkt 80, av den 28 maj 1998 i mål C-375/96, Zaninotto (REG 1998, s. I-6629), punkt 131 och följande punkter, och av den 16 december 1999 i mål C-56/99, Gascogne Limousin Viandes (REG 2000, s. I-3079, särskilt s. I-3081), punkterna 57 och 59, av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer av den 5 december 1996 i mål C-103/96, Eridiana Beghin-Say (REG 1997, s. I-1453), punkterna 41 och 43, av generaladvokaten Saggio av den 27 januari 2000 i mål C-301/98, KVS International (REG 2000, s. I-3583), punkt 55 och följande punkter, samt av generaladvokaten La Pergola av den 30 september 1997 i mål C-4/96, NIFFO och Northern Ireland Fishermen's Federation (REG 1998, s. I-681), punkt 69.

67. Av det nu sagda kan man dra slutsatsen att ett uppenbart fel i bedömningen med avseende på nödvändigheten av en åtgärd och förhållandet mellan denna och det eftersträvade målet kan medföra att den omtvistade bestämmelsen upphävs.²⁵

d) Uppenbart fel i bedömningen

68. I domen i målet Nölle fastställde domstolen vad som krävdes för att det skulle ha förekommit ett uppenbart fel när antidumpningsförfordningar antogs.²⁶ Domstolen konstaterade att svaret på frågan om dumpning förekommit kan vara beroende av en jämförelse med de priser som tillverkare av ifrågavarande produkt begär i ett jämförbart land. Domstolen undersökte därefter ”om institutionerna vid utredningen av det utvalda landets lämplighet har underlåtit att beakta väsentliga omständigheter och om omständigheterna i målet har prövats så omsorgsfullt att man kan utgå från att normalvärdet har bestämts på ett lämpligt och icke oskäligt sätt”.

69. I samband med denna prövning fastslog domstolen att en förutsättning för att ett uppenbart fel i bedömningen skall

25 — Punkt 67 ff. (ovan fotnot 19).

26 — Dom av den 22 oktober 1991 i mål C-16/90 (REG 1991, s. I-1563), punkt 13.

anses ha förekommit är att felet har bevisats. Om felet inte har bevisats drabbar detta den som gör gällande att rättsakten inte är lagenlig.²⁷

fel i bedömningen får domstolen inte bortse härifrån. Detta gäller så mycket mer när de grundläggande omständigheterna måste ha varit kända för lagstiftaren redan under lagstiftningsförfarandet.

70. Om det dessutom redan under lagstiftningsförfarandet har anförts konkreta omständigheter som talar emot lagstiftarens uppfattning kan denne vara skyldig att beakta dessa omständigheter.²⁸

2) Tillämpning i förevarande mål om förhandsavgörande

71. De konstateranden som domstolen gjorde i antidumpningsmålet kan visserligen inte utan vidare tillämpas i andra mål. Även om förordningar om införandet av en antidumpningstull genom sin art och räckvidd har normativ karaktär kan de direkt och personligen beröra producent-, export- eller importföretag.²⁹ De är med avseende på sin beskaffenhet därför ett mellanting mellan lagstiftning och beslut i enskilda fall. Konsekvenserna av denna särställning är dock huvudsakligen begränsade till processrätten, i synnerhet till berörda företags möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av beslut. De uttalanden som domstolen i domen i målet Nölle gjorde avseende prövning av frågan om det förekommit ett uppenbart fel i bedömningen föranleder därför inte några särskilda problem om de tillämpas på lagstiftande verksamhet i klassisk mening. Om det inom ramen för en begäran om förhandsavgörande övertygande visas att lagstiftaren har gjort ett

72. Av vad som anförts i det föregående framgår att det vid den omtvistade bestämmelsens antagande har skett ett uppenbart fel i bedömningen om det övertygande visas

- att bestämmelsen, särskilt i fråga om buller, inte är ägnad att minska flygplans påverkan på miljön,
- att bestämmelsen inte är den minst ingripande åtgärden för att uppnå nämnda mål med samma verkan, eller

27 — Ibidem, punkt 17.

28 — Ibidem, punkt 32.

29 — Dom av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, *Nachi Europe* (REG 2001, s. I-1197), punkt 21 med ytterligare hänvisningar.

- att den belastning som följer av bestämmelsen inte står i rimlig proportion till målet.

a) Målet för bestämmelsen

73. Syftet med att fastställa ett genomströmningsförhållande på tre eller mer är att minska flygtrafikens negativa påverkan på miljön, i synnerhet såvitt avser buller, bränsleförbrukning och utsläpp av skadliga ämnen. Till grund för fastställandet låg uppfattningen att motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer inte är så bullriga, förbrukar mindre bränsle och dessutom ger färre utsläpp av skadliga ämnen än motorer med ett genomströmningsförhållande på mindre än tre.

b) Lämplighet

74. Ett uppenbart fel i bedömningen av lämpligheten kan konstateras när det står klart att kapitel 2-flygplan som utrustas med nya motorer med ett lägre genomströmningsförhållande än tre i fråga om buller, bränsleförbrukning och utsläpp av skadliga ämnen åtminstone är jämförbara med kapitel 3-flygplan.

75. Såvitt jag kan se tvistar parterna inte om bränsleförbrukningen och utsläppen av skadliga ämnen. De är bara oense om hur mycket buller modifierade flygplan kan förväntas alstra. De värden som Omega

har presenterat leder emellertid inte nödvändigtvis till slutsatsen att de flygplan som bolaget har modifierat skulle vara lika tysta som de flygplan som redan har konstruerats för att uppfylla normerna i kapitel 3. Åtminstone mätningarna vid starten och profilmätningarna uppvisar högre bullernivåer än dem som gäller för de flygplan som har åberopats som jämförelse. Om man godtar Omegas påstående att det mänskliga örat kan märka en skillnad i buller först när skillnaden uppgår till tre decibel, skulle bolagets flygplan vid profilmätningar avge hörbart mer buller medan det vid starten inte skulle föreligga någon hörbar skillnad och deras fördel när det gäller bullret vid landningen skulle ligga på gränsen till vad som är hörbart. Det ligger principiellt inom lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning att i en sådan situation fästa större vikt vid de olägenheter Omegas flygplan medför än vid fördelarna.

76. Omega har för övrigt inte gjort dessa mätningar i verkligheten utan endast presenterat uppskattade värden. Bolaget har därför inte övertygande visat att den omtvistade bestämmelsen uppenbarligen inte var ägnad att uppnå det eftersträlvade målet att förbättra skyddet av miljön.

77. För att genomströmningsförhållandet är lämpligt som ett kriterium på tystare flygplan talar slutligen också att gemenskapslagstiftaren redan har grundat andra bestämmelser på bedömningen att en högre genomströmning kan antas ge tystare motorer. Ett genomströmningsförhållande

på två anges i artikel 2.1 i direktiv 92/14 och artikel 4 e i direktiv 89/629/EEG³⁰ som ett *alternativ* till bulleremissionsnormer. Detta alternativ har berörts redan i ICAO-församlingens resolutioner A 31-11 och A 32-8, enligt vilka medlemsstater som vill använda gränsvärdena i kapitel 3 före den dag då förordningen skall börja tillämpas skall föreskriva undantag för flygplan som är utrustade med motorer som har ett högt genomströmningsförhållande.

78. Av det sagda följer att genomströmningsförhållandet inte är olämpligt kriterium för att minska flygplansbuller.

c) Nödvändighet

79. Ett uppenbart fel i bedömningen av nödvändigheten förutsätter att det finns möjlighet att vidta andra åtgärder som är lika ägnade att uppnå det eftersträlvade målet men mindre betungande för tillverkare i Omegas situation och i varje fall inte mer betungande för tredje man.

80. I detta hänseende kan man tänka sig att fastställa konkreta normer som är olika för

buller respektive bränsleförbrukning och gasformiga utsläpp, vilka normer, alltefter det mål som skall uppnås med regleringen, till och med kan vara strängare än dem som anges i kapitel 3. En sådan reglering skulle vara åtminstone lika ägnad att uppnå målet med regleringen, eftersom den i varje fall skulle säkerställa att dessa normer uppfylls. Genomströmningsförhållandet garanterar däremot inte ensamt några exakta nivåer för respektive objekt. Kriteriet gör det endast möjligt att anta att de tillåtna flygplanen kommer att ha lägre bullernivåer än de icke tillåtna planen. Det skulle emellertid också, åtminstone teoretiskt, kunna innebära att flygplan eller motorer med sämre värden får användas.

81. Att fastställa konkreta normer skulle dessutom vara mindre betungande, eftersom detta inte skulle begränsa konstruktörernas och flyglinjernas frihet att välja vilken teknisk lösning de vill använda för att uppnå målet för bestämmelserna. Som Omega helt riktigt har anfört har denna tankegång stöd i lagstiftningen om offentlig upphandling både på gemenskapsnivå och inom WTO. Såväl i artikel 18.4 i rådets direktiv 93/38/EEG³¹ som i artikel 14.6 i direktiv 92/50/EEG³² och artikel VI.2a i Agreement on Government Procurement³³ föreskrivs att det endast i undantagsfall och

30 — Rådets direktiv av den 4 december 1989 om begränsning av buller från civila jetmotor drivna underljudsflygplan (EGT L 363, 1989, s. 27; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 191).

31 — Rådets direktiv av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarande för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi- transport- och telekommunikationssektorn, (EGT L 199, 1993, s. 84; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 177).

32 — Rådets direktiv av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster (EGT L 209, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 139).

33 — Bilaga 4 till Avtalet av den 15 april 1994 i Marrakech om upprättandet av världshandelsorganisationen (EGT L 336, 1994, s. 275; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3).

på objektiva grunder får ställas villkor för den teknik som skall användas. Denna tankegång återfinns också i artikel 2.8 i Avtalet om tekniska handelshinder.³⁴

82. De argument som i förevarande fall har anförts mot sådana normer är inte övertygande. Det finns inget synbart skäl för att begränsa normerna till buller, utan rimligt beaktande av bränsleförbrukning och utsläpp av skadliga ämnen. Kommissionen kan visserligen ha rätt i sin uppfattning att det är svårare att fastställa att en typ av flygplan uppfyller sådana normer än att enbart beakta genomströmningsförhållandet. Kommissionen har emellertid också anført att i varje fall bullernivåerna fastställs redan inom ramen för den certifiering av flygplanstypen som fortfarande är nödvändig för att uppfylla normerna i kapitel 3. Krav på strängare normer skulle kunna anknytas till denna certifiering. För övrigt torde det inte möta några betänkligheter att ålägga den som vill få tillstånd till en viss typ av flygplan att betala kostnaderna för ytterligare undersökningar.

83. Lagstiftarens antagande att flygplan som har utrustats med nya motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer är tystare — vilket enligt parterna principiellt inte har vederlagts i förevarande mål — skulle till och med, beroende på hur strängt sådana normer utformades, kunna motivera att dessa flygplan befriades från den eventuellt stora

kostnaden för att bevisa att normerna i fråga har uppfyllts.

84. Vad angår möjligheten att föregripa antagandet av strängare internationella normer kan en europeisk reglering visserligen politiskt men principiellt i varje fall inte rättsligt verka prejudicerande. Det finns inte heller något som visar varför internationella organ skall behöva anlitas för att fastställa nya normer medan ett tilläggs-kriterium som inte har tillämpats internationellt kan fastställas ensidigt.

85. Ytterligare indicier för att en reglering som uteslutande är baserad på genomströmningsförhållandet inte är nödvändig är de beaktanden av genomströmningsförhållandet som hittills har gjorts i direktiven 92/14 och 85/629 samt i ICAO:s resolutioner A 31-11 och A 32-8. Enligt dessa kan flygplan tillåtas om de antingen uppfyller föreskrivna bulleremissionsnormer eller har ett genomströmningsförhållande på två eller mer respektive ett högt genomströmningsförhållande. Dessa bestämmelser har uppenbarligen grundats på bedömningen att även flygplan med ett lägre genomströmningsförhållande kan uppfylla bulleremissionsnormerna.

86. Slutligen har det vid den muntliga förhandlingen anförts att inte heller nya bullernormer enligt det förslag till ett nytt kapitel 4 i bilagan till Chicagokonventionen som inom kort skall antas kommer att fastställas med beaktande av genomströmningsförhållandet, utan kommer att grundas endast på konkreta bulleremissionsnormer.

34 — Ovan punkt 16.

87. Införandet av genomströmningsförhållandet som kriterium för förbudet att använda flygplan som har utrustats med helt nya motorer grundar sig följaktligen på ett uppenbart fel i bedömningen avseende nödvändigheten av en sådan bestämmelse. Av detta följer att den omtvistade bestämmelsen inte är lagenlig.³⁵

C — GATT 1994 och Avtalet om tekniska handelshinder

Parternas yttranden

88. I mål C-27/00 har Omega förklarat att bolaget med hänsyn till domen i mål C-149/96 inte avser att fullfölja sin talan i denna del, såvida inte domstolens praxis ändras.³⁶ I mål C-122/00 har Omega dock kritiserat denna dom i syfte att få den omtvistade regleringen ogiltigförklarad på grund av att WTO-bestämmelser åsidosatts.

89. Domstolen har enligt Omegas uppfattning vid prövningen av frågan om gemenskapsåtgärder är förenliga med internationella överenskommelser gjort en åtskillnad beroende på om dessa överenskommelser har grundats på "ömsesidiga fördelar för alla parter" eller ej. Denna skillnad är dock

inte till någon hjälp, eftersom alla internationella överenskommelser vilar på denna grund. Dessutom saknade begreppet ömsesidighet betydelse i nämnda mål, eftersom det var fråga om folkrättsliga subjekts skyldigheter enligt folkrätten. Därför bör domstolen enligt Omega överge denna rättspraxis.

90. Även om domstolen i fortsättningen i princip vill utesluta att WTO-bestämmelser tillerkänns direkt verkan i gemenskapen, kan den enligt Omega dock pröva om enstaka bestämmelser är tillräckligt klara och ovillkorliga för att kunna tillämpas direkt. Till skillnad från andra bestämmelser inom WTO-avtalen har detta villkor angetts i bestämmelserna i Avtalet om tekniska handelshinder.³⁷ Omega har närmare preciserat hur dessa bestämmelser på flera punkter uppenbarligen åsidosatts genom den omtvistade bestämmelsen.

91. Den brittiska regeringen, Irish Aviation Authority, kommissionen och rådet har åberopat domen i mål C-149/96, enligt vilken en eventuell konflikt med WTO-avtalen inte kan påverka lagenligheten av en förordning. I andra hand har de gjort gällande att bestämmelserna i Avtalet om tekniska handelshinder³⁷ inte har åsidosatts.

35 — Förbudet mot modifierade flygplan torde för övrigt kunna kritiseras på samma grunder.

36 — Dom av den 23 november 1999, Portugal mot rådet (REG 1999, s. I-8395), punkt 47.

37 — Ovan punkt 16.

Bedömning

92. Omega bortser från grunderna för domstolens rättspraxis. Avgörande är att rättsliga tvister om innehållet i WTO-avtalen bygger på förhandlingar mellan regeringarna. Tillbakadragande av rättsstridiga rättsakter är visserligen den lösning som föredras i WTO-avtalen, men dessa medger även andra lösningar, till exempel förlikning, skadestånd eller tillfällig kompensation. Detta har domstolen utförligt redovisat i domen i mål C-149/96.³⁸

93. Gemenskapens position i dessa förhandlingar skulle påverkas mycket negativt om gemenskapsrätten skulle tillerkänna skyldigheter som följer av WTO-avtalen en direkt verkan.

94. Även mot bakgrund av WTO-avtalen synes det emellertid vara olämpligt att direkt åberopa bestämmelser i WTO-avtalen mot åtgärder som har vidtagits av avtalsslutande stater i WTO. Alla bestämmelser i WTO-avtalen omfattas, oberoende av deras ordalydelse, av ett allmänt förbehåll som ger de avtalsslutande staterna olika möjligheter att reagera om bestämmelserna åsidosätts.

95. Det åvilar därför inte domstolen utan WTO, eller de avtalsslutande staterna i WTO, att ansvara för att WTO-avtalen beaktas i de lagstiftningar som berörs. Av WTO-avtalen framgår helt klart att bestämmelserna i avtalen inte har direkt effekt. WTO-bestämmelser kan sålunda inte tillämpas direkt inom gemenskapen, utan endast på grund av åtgärder som har vidtagits för deras genomförande. Inom ramen för sådana åtgärder kan WTO-bestämmelser få (indirekt) betydelse.³⁹ De avtalsslutande staterna i WTO kan därför inte ensidigt föreskriva att WTO-bestämmelser skall ha direkt effekt i deras lagstiftningar, utan detta kan endast ske inom ramen för WTO.

96. Följaktligen gäller fortsättningsvis domstolens uttalande i domen i mål C-149/96, att "WTO-avtalen, med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, i princip inte ingår bland de regler som domstolen skall pröva med avseende på lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter".⁴⁰ De undantagsfall som nämns i domen föreligger inte. Omständigheten att de nämnda bestämmelserna i Avtalet om tekniska handelshinder⁴¹ enligt sin ordalydelse eventuellt är tillräckligt tydligt och ovillkorligt formulerade för att kunna tillämpas direkt kan inte föranleda någon annan bedömning. De omfattas nämligen av WTO-avtalens allmänna bestämmelser om att de avtalsslutande staterna i WTO uppfyller sina skyldigheter enligt avtalen uteslutande genom att kon-

38 — Punkt 36 och följande punkter (ovan fotnot 36).

39 — Punkt 49 med ytterligare hänvisningar (ovan fotnot 36).

40 — Punkt 47 (ovan fotnot 36).

41 — Ovan punkt 16.

kret genomföra dessa i sin lagstiftning, inte genom att göra WTO-bestämmelser direkt tillämpliga i sina rättsordningar.

99. Omega har också kritiserat att flygplan utrustade med nya motorer som har ett lägre genomströmningsförhållande än tre jämfärs med flygplan som har modifierats genom utrustning med "hushkits".

D — Likabehandlingsprincipen

Parternas yttranden

97. Omega anser att den omtvistade bestämmelsen gör en oberättigad åtskillnad mellan flygplan som har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningsförhållande på mindre än tre och bullrigare flygplan som även i fortsättningen får trafikera europeiska flygplatser. Omega har anfört att flygplan som har utrustats med nya motorer enligt femte övervägandet i förordningen kan uppnå samma nivåer som moderna kapitel 3-flygplan. Utrustningen med nya motorer är enligt Omega därför inte något skäl för att också kräva ett genomströmningsförhållande på tre eller mer.

98. Omega har åberopat att flygplanstypen MD80 innebär att det finns kapitel 3-flygplan som redan från början har utrustats med den motor som bolaget avser att använda. Denna uppnår enligt Omega också med avseende på buller, bränsleförbrukning och gasformiga utsläpp ungefär samma nivåer som motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer.

100. Slutligen har Omega i en inläga i mål C-27/00 hävdat att fastställandet av genomströmningsförhållandet som kriterium diskriminerar amerikanska tillverkare, eftersom förbudet mot modifierade flygplan redan har motiverats genom åberopandet av den amerikanske tillverkaren Pratt & Whitneys motorer. Under den muntliga förhandlingen åberopade Omegas ombud emellertid inte detta påstående.

101. Den brittiska regeringen har såvitt avser den påstådda diskrimineringen av amerikanska flygplanstillverkare anfört att amerikanska och europeiska flygplanstillverkare erbjuder motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer. Den har vidare gjort gällande att den motor som Omega använder inte heller är den enda som har ett lägre genomströmningsförhållande än tre, eftersom troligen också åtminstone en rysk motor av detta slag fortfarande tillverkas. För övrigt anser den brittiska regeringen att en diskriminering av amerikanska producenter förefaller långsökt med tanke på det nära internationella samarbetet. Den brittiska regeringen har dessutom i detalj redovisat varför den anser att Omegas jämförelser med vissa flygplanstyper är felaktiga.

102. Irish Aviation Authority anser att det i varje fall är motiverat att ställa större krav på flygplan som utrustats med nya motorer än på gamla flygplan. Eftersom genomströmningsförhållandet dessutom är utslagsgivande för hur mycket buller som alstras, kan man enligt myndigheten behandla motorer som har ett högt genomströmningsförhållande annorlunda än motorer med ett lågt genomströmningsförhållande. Slutligen anser myndigheten att amerikanska och europeiska företag drabbas lika mycket av förordningen.

103. Kommissionen och rådet har framhållit att denna tolkningsfråga inte har motiverats och att de därför grundar sin inställning på antaganden. Den åtskillnad som görs på grund av genomströmningsförhållandet är enligt kommissionen och rådet motiverad på grund av förhållandets inverkan på bullret, bränsleförbrukningen och de gasformiga utsläppen. Att göra en åtskillnad i förhållande till de flygplan som från början har utrustats med samma motor är motiverat med hänsyn till att dessa redan från början även har certifierats enligt kapitel 3. Likabehandlingen med modifierade flygplan följer av att den ursprungliga konstruktionen i båda fallen förändras avsevärt. Slutligen skall en eventuell olägenhet för amerikanska tillverkare enligt kommissionen och rådet endast behandlas i samband med den del av tolkningsfrågorna som rör WTO-avtalen.

Bedömning

104. Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att jämförbara fall

inte får behandlas olika utan saklig grund.⁴²

105. Vid sidan av proportionalitetsprincipen har likabehandlingsprincipen sin särskilda betydelse i att den förbjuder åtgärder som i princip är proportionella men som medför att jämförbara fall behandlas olika utan saklig grund. För prövningen av målet i denna del saknar det därför betydelse om det — som här har gjorts gällande — inte är nödvändigt att åberopa ett genomströmningsförhållande på tre. Avgörande är om jämförbara fall behandlas olika utan saklig grund.

106. Omega har som jämförelseobjekt åberopat tre olika grupper:

— Europeiska och amerikanska tillverkare av motorer.

— Modifierade flygplan och kapitel 3-flygplan.

42 — Dom av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson (REG 2000, s. I-2737), punkt 39, och av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 25.

— Flygplan som har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningförhållande på tre och flygplan som endast modifierats med "hushkits".

107. Omega har inte anförut tillräckligt stöd för att kravet på ett genomströmningförhållande på tre medför någon direkt eller dold orättvis behandling av amerikanska företag. Omständigheten att inget i Europeiska gemenskapen etablerat företag, och fortfarande endast ett amerikanskt företag, tillverkar motorer med ett lägre genomströmningförhållande än tre bekräftar snarare kommissionens uppfattning att sådana motorer inte längre motsvarar aktuell teknisk standard.

108. Skillnaden mellan flygplan som har utrustats med helt nya motorer eller modifierats och flygplan som från början har konstruerats för att uppfylla normerna i kapitel 3 är framför allt motiverad av överväganden avseende skydd av existerande rättigheter. Tillverkare som har konstruerat flygplan enligt normerna i kapitel 3 och flygbolag som har förvärvat dessa flygplan har principiellt ett större skydd för berättigade förväntningar med avseende på möjligheten att kunna använda flygplanen än tillverkare och ägare av flygplan vars ursprungliga konstruktion inte uppfyller ifrågakarande normer. De sistnämnda måste räkna med att deras flygplan efter det att normerna i kapitel 3 har införts inte längre kan användas i sin nuvarande form.

109. Senare tillverkade flygplan som redan har konstruerats enligt normerna i kapitel 3 uppvisar principiellt också bättre värden än äldre flygplan som först genom en modifiering har uppfyllt dessa normer.

110. Modifierade flygplan är följaktligen inte jämförbara med flygplan som redan från början har konstruerats för att uppfylla normerna i kapitel 3.

111. Såvitt avser jämförelsen mellan flygplan med nya motorer som har ett lägre genomströmningförhållande än tre och flygplan som har modifierats enbart genom anbringande av "hushkits" har Omega inte åberopat olikabehandling utan kritiserat likabehandlingen.

112. Enligt förordningen gäller samma förbud och samma undantagsbestämmelser för båda typerna av flygplan. Dessa skiljer sig dock såtillvida åt att modifieringen medför att bränsleförbrukningen och de gasformiga utsläppen ökar samtidigt som motorers prestanda minskar medan nya motorer redan inom ramen för sina normala prestanda iakttar ifrågakarande bullernivåer. En bieffekt av dessa omständigheter är att modifierade flygplan ofta endast marginellt följer bulleremissionsnormerna enligt kapitel 3, eftersom varje ytterligare förbättring av bullernivåerna

antagligen skulle medföra prestandaförlust-
ter.

113. Emellertid kan inte varje skillnad mellan grupper som åberopats som jämförelseobjekt strida mot en likabehandling, eftersom det i annat fall skulle vara omöjligt att anta bestämmelser med allmän räckvidd. Det är tvärtom så att skillnaderna mellan jämförelsegrupperna just kräver olika behandling. Som redan har konstaterats kunde lagstiftaren utgå från att en modifiering med motorer som har ett lägre genomströmningsförhållande än tre skulle alstra mera buller än en modifiering med

motorer som har ett högre genomströmningsförhållande. Detta torde också gälla vid en jämförelse med flygplan som redan från början har konstruerats enligt normerna i kapitel 3. Även modifiering med "hushkits" skulle emellertid medföra högre bullernivåer. Vid tillämpning av likabehandlingsprincipen överväger följaktligen det som är gemensamt för de här åberopade jämförelsegrupperna och inte skillnaderna mellan dessa.

114. Av det sagda följer att det inte finns något stöd för att påstå att likabehandlingsprincipen har åsidosatts.

VI — Förslag till avgörande

115. På grund av det anförda föreslår jag att domstolen skall meddela följande förhandsavgörande:

Rådets förordning (EG) nr 925/1999 av den 29 april 1999 om registrering och användning inom gemenskapen av vissa typer av civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats och omcertifierats som bevis på att de uppfyller normerna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993), är ogiltig till den del den enligt artiklarna 2 och 3 förbjuder trafik inom gemenskapen med civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats för att uppfylla normerna i kapitel 3 genom en utrustning med helt nya motorer som har ett lägre genomströmningsförhållande än tre.