CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. POIARES MADURO
van 25 januari 2007 [1]

1. Aan de kippen van North Carolina komt de verdienste toe aanleiding te hebben gegeven tot eerste bespiegelingen in de rechtspraak — in 1946 voor de Supreme Court van de Verenigde Staten [2] — over de gevolgen van het lawaai van vliegtuigen en de noodzaak om het algemene belang bij het gebruik van het luchtruim te verzoenen met de rechten van degenen die op enigerlei wijze de gevolgen van de geluidsemissie door het opstijgen en het landen van vliegtuigen ondervinden.

2. De onderhavige zaak betreft de vaststelling door het Koninkrijk België van het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen. Volgens de Commissie wordt met de vaststelling van dit besluit inbreuk gemaakt op de verplichtingen van richtlijn 2002/30/EG [3] en van de artikelen 10, tweede alinea, EG, en 249, derde alinea, EG.

3. Het Koninkrijk België wordt verweten zijn gemeenschapsverplichtingen, zoals die sinds het arrest Inter-Environnement Wallonie [4] in de rechtspraak van het Hof worden uitgelegd, niet te zijn nagekomen door tijdens de voor de uitvoering van de richtlijn gestelde termijn maatregelen te hebben vastgesteld die „de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen".

I — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

4. Richtlijn 2002/30 is vastgesteld teneinde voorschriften voor de Gemeenschap vast te stellen om op samenhangende wijze exploitatiebeperkingen op de luchthavens van de lidstaten in te voeren. Deze beperkingen beogen het lawaai van civiele subsonische vliegtuigen te beperken.

1 — Oorspronkelijke taal: Portugees.

2 — United States v. Causby, 328 U.S. 256 (1946).

3 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (PB L 85, blz. 40).

4 — Arrest van 18 december 1997 (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411).

5. Artikel 2, sub g, van de richtlijn definieert de evenwichtige aanpak waarop de gemeenschapswetgeving op dit gebied is gebaseerd als volgt:

„aanpak waarbij de lidstaten de beschikbare maatregelen bestuderen om de geluidsproblematiek van een luchthaven op hun grondgebied aan te pakken, namelijk het te verwachten effect van een beperking van het vliegtuiglawaai bij de bron, maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen".

6. Artikel 4, lid 4, bepaalt de criteria voor de beoordeling van het geluidsniveau van vliegtuigen „zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993)". Artikel 2, sub d, van de richtlijn hanteert voor de definitie van „marginaal conforme vliegtuigen" eveneens de criteria van boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij dit verdrag.

7. De evenwichtige aanpak vormt het — op internationaal niveau vastgelegde — compromis om het beleid inzake geluidsbestrijding te verzoenen met de vereisten van de ontwikkeling van de burgerluchtvaart. [5]

8. Volgens artikel 15 van de richtlijn wordt de daarvóór geldende verordening ingetrokken, te weten verordening (EG) nr. 925/1999 van de Raad van 29 april 1999 betreffende de inschrijving en het gebruik in de Gemeenschap van bepaalde typen civiele subsonische straalvliegtuigen die werden aangepast en gerecertificeerd als zijnde in overeenstemming met de normen van boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, derde uitgave (juli 1993). [6]

9. Een van de doelstellingen van het nieuwe communautaire instrument was het — vanaf april 2002 — de voorheen geldende regeling te verlaten, vóórdat deze haar volledige uitwerking had gekregen (zoals voorzien in artikel 3 van de voormelde verordening [7]). De richtlijn beoogt immers het Europese regelgevingskader te harmoniseren overeenkomstig de aanwijzingen die zijn vastgesteld in het kader van de ICAO. Deze nieuwe internationale richtsnoeren zijn gedefinieerd in resolutie A33/7 (die op de 33e algemene vergadering van de ICAO is goedgekeurd), waarnaar wordt verwezen in punt 10 van de considerans van deze richtlijn. [8]

5 — Zoals duidelijk blijkt uit aanhangsel C van resolutie A33/7 die is goedgekeurd op de 33e algemene vergadering van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

6 — PB L 115, blz. 1.

7 — Dit artikel 3 stelt een aantal dwingende verboden in met betrekking tot de inzetbaarheid van gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen.

8 — Het in resolutie A33/7 opgenomen begrip „evenwichtige aanpak" wordt bevestigd in de latere resolutie A35/5, die op 8 oktober 2004 is goedgekeurd.

10. De aanpak van de richtlijn inzake exploitatiebeperkingen geldt onverminderd de reeds vastgestelde beslissingen. Krachtens artikel 7 zijn van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten:

„a) exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn;

b) niet-wezenlijke technische wijzigingen in partiële exploitatiebeperkingen die geen significant kosteneffect hebben voor de luchtvaartondernemingen op een willekeurige luchthaven in de Gemeenschap en die na de inwerkingtreding van deze richtlijn zijn aangebracht".

De artikelen 8 en 9 bevatten nog andere vrijstellingen voor bijzondere gevallen.

11. De richtlijn is in werking getreden op de dag van de bekendmaking ervan, 28 maart 2002. De lidstaten dienen volgens artikel 16 ervan de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 28 september 2003 aan de richtlijn te voldoen. Zij moeten bovendien de Commissie onverwijld in kennis stellen van deze uitvoering.

B — *Nationale regeling*

12. Het koninklijk besluit van 14 april 2002 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2002.

13. Artikel 1 van de Belgische regeling bepaalt:

„Tijdens de nachtelijke periodes van 23 uur tot 6 uur, plaatselijke tijd, zijn vluchten van subsonische burgerlijke straalvliegtuigen enkel toegelaten wanneer deze vliegtuigen vluchten uitvoeren in kruisvluchtconfiguratie [...]."

14. Artikel 2 bepaalt evenwel:

„Artikel 1 is niet van toepassing:

1° op vliegtuigen die het Belgisch grondgebied overvliegen middels een vlucht waarvan het vertrekpunt en de bestemming op vreemd grondgebied zijn gelegen;

2° op burgerlijke subsonische straalvliegtuigen die:

a) ofwel uitgerust zijn met motoren met een omloopverhouding van 3 of meer en voldoen aan de normen van de derde uitgave (juli 1993) van boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3 van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, of aan strengere normen,

b) ofwel oorspronkelijk, d.i. zonder gerecertificeerd te zijn, voldoen aan de door bovenstaande a) bedoelde normen, of aan strengere normen".

15. Volgens artikel 3 ervan geldt het koninklijk besluit onverminderd de bepalingen van verordening (EG) nr. 925/1999.

16. Artikel 4 stelt de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit vast op 1 juli 2003, te weten minder dan drie maanden vóór het verstrijken van de in de richtlijn gestelde uitvoeringstermijn en meer dan een jaar na de inwerkingtreding van die richtlijn.

II — Precontentieuze procedure

17. Op 6 juni 2002 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten om inlichtingen over het koninklijk besluit van 14 april 2002 verzocht. De aandacht van de Commissie ging voornamelijk uit naar het feit dat het Belgische besluit voor het vaststellen van de exploitatiebeperkingen nog steeds verwees naar het criterium van de „omloopverhouding" van verordening (EG) nr. 925/1999, nu deze verordening op de datum van de bekendmaking van dat besluit reeds was ingetrokken en dit criterium voorts niet in de nieuwe regeling was overgenomen.

18. De Belgische autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 28 juni 2002. De Commissie was van oordeel dat dit antwoord onvoldoende was, zodat zij op 24 oktober 2002 een aanmaningsbrief heeft gestuurd op grond dat de tijdens de termijn voor uitvoering van de richtlijn genomen maatregelen de verwezenlijking van het voorgeschreven resultaat in gevaar konden brengen. In punt 2.2 van de aanmaningsbrief benadrukte de Commissie dat het besluit de begrippen omloopverhouding en recertificering overnam en de richtlijn geen van beide begrippen bevatte.

19. In hun antwoord van 23 december 2002 hebben de Belgische autoriteiten een reeks argumenten aangevoerd ten bewijze van het feit dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 enkel de formalisering vormde van een maatregel waartoe reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn was „besloten" en de inhoud ervan dus moest worden geacht onder artikel 7 van de richtlijn te vallen.

20. Ter rechtvaardiging van de vertraging bij de formalisering van het besluit beriep het Koninkrijk België zich op de ingewikkelde interne organisatie van de Belgische Staat en de noodzaak van coördinatie en overleg tussen de verschillende niveaus van de op het gebied van het luchthavenbeheer en het luchtvervoer bevoegde wetgevende instanties.

21. Omdat zij geen genoegen kon nemen met de verstrekte antwoorden, heeft de Commissie op 3 juni 2003 een met redenen omkleed advies uitgebracht. Het Koninkrijk België heeft bij brief van 3 augustus 2003 op dit advies geantwoord.

22. Uiteindelijk heeft de Commissie bij een op 28 november 2005 neergelegd verzoekschrift beroep krachtens artikel 226 EG ingesteld.

III — Bespreking

23. De Commissie betoogt dat de in het koninklijk besluit van 14 april 2002 vastgestelde maatregelen exploitatiebeperkingen vormen als bedoeld in de definitie van artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30, die tijdens de in de richtlijn gestelde uitvoeringstermijn tot stand zijn gebracht.

24. Deze beperkingen zijn vastgesteld zonder rekening te houden met de artikelen 5 en 6 van de betrokken richtlijn. Bedoelde artikelen bevatten een aantal regels betreffende de evaluaties die moeten worden verricht bij de invoering van beperkingen en de uitdienstneming van vliegtuigen die „marginaal conform" de normen van boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 zijn. Zoals gezegd, bevat artikel 2, sub d, een definitie van marginaal conforme vliegtuigen.

25. Deze beperkingen zijn bovendien ingevoerd zonder rekening te houden met artikel 10 van de richtlijn. Dit artikel verplicht de lidstaten om alle belanghebbende partijen te raadplegen met betrekking tot de toepassing van de op de artikelen 5 en 6 gebaseerde beperkingen en legt hun tevens een meer algemene transparantieplicht betreffende de gemaakte keuzen op.

26. Aan het einde van haar verzoekschrift stelt de Commissie in punt 43 dat de vaststelling van het besluit „de voorwaarden voor de uitvoering en de toepassing van de richtlijn op blijvende wijze aantast, aangezien het wegens het verplicht uit dienst nemen van verschillende vliegtuigen onmogelijk wordt om bij de in de richtlijn voorziene evaluatie van de geluidsproblemen de overlast in aanmerking te nemen die wordt veroorzaakt door alle vliegtuigen die voldoen aan de voorschriften van hoofdstuk 3 van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart. Hierdoor wordt het onmogelijk om nog een optimale verbetering van de geluidssituatie conform de richtlijn tot stand te brengen."

A — *Gevolgen van richtlijnen tijdens de uitvoeringstermijn*

27. De vordering van de Commissie is gebaseerd op vaste rechtspraak die het Hof van Justitie heeft ontwikkeld vanaf het arrest Inter-Environnement Wallonie. [9]

28. Volgens het Hof vereisen de bepalingen van een geldende richtlijn, gelezen in samenhang met de artikelen 10, tweede alinea, EG en 249, derde alinea, EG dat:

„de lidstaat tot wie de richtlijn is gericht, zich tijdens de in de richtlijn vastgestelde omzettingstermijn dient te onthouden van de vaststelling van bepalingen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in het gedrang zouden brengen". [10]

29. Het Hof heeft tot op heden enkel in het kader van verwijzingsprocedures krachtens artikel 234 EG op deze rechtspraak kunnen wijzen. De onderhavige zaak betreft evenwel een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG.

30. Deze rechtspraak hield verband met de noodzaak om de rechtmatigheid van nationale regels te beoordelen tegen de achtergrond van de op het tijdstip van de vaststelling ervan bestaande omstandigheden, dat wil zeggen om te verifiëren of bepalingen van gemeenschapsrecht waarvan de uitvoeringstermijn nog niet is verstreken eraan in de weg staan dat de lidstaten normatieve maatregelen vaststellen die niet stroken met de door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichtingen.

31. De draagwijdte van deze rechtspraak is evident.

32. Om te beginnen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de inwerkingtreding van een richtlijn en de termijn die voor de uitvoering ervan is gesteld. Artikel 254, lid 1, EG is duidelijk:

„De volgens de procedure van artikel 251 aangenomen verordeningen, richtlijnen en beschikkingen worden ondertekend door de voorzitter van het Europees Parlement en door de voorzitter van de Raad, en worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking."

9 — Reeds aangehaald arrest.

10 — Ibidem, punt 10. Deze rechtspraak is bevestigd in de arresten van 8 mei 2003, ATRAL (C-14/02, Jurispr. blz. I-4431); 22 november 2005, Mangold (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981); 10 november 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Jurispr. blz. I-9759); 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057), en 14 september 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Jurispr. blz. I-8339).

33. In het geval van de onderhavige richtlijn bepaalt artikel 17 dat:

„[d]eze richtlijn [...] in werking [treedt] op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*".

Deze bekendmaking heeft plaatsgevonden op 28 maart 2003.

34. Vanaf deze datum leidt de richtlijn een eigen bestaan en heeft zij gevolgen in de communautaire rechtsorde en jegens de lidstaten, ook al beschikken deze laatste over een termijn voor de uitvoering ervan, zoals in dit geval in artikel 16 is bepaald. Deze termijn is inzonderheid bedoeld om de lidstaten de nodige tijd te geven om de uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. [11]

35. Advocaat-generaal Mancini bracht de kwestie van de gevolgen van richtlijnen tijdens de uitvoeringstermijn reeds ter sprake in zijn conclusie van 7 oktober 1986 in zaak 30/85 [12]:

„[...] ook wanneer een richtlijn geen uitdrukkelijke ‚standstill'-clausule bevat, [heeft] de kennisgeving ervan niettemin een ‚blokkeringseffect' in die zin, dat de lidstaten geen regelingen mogen treffen die in strijd zijn met haar bepalingen. [...] Het is dus duidelijk dat zij, door het enkele feit van haar vaststelling, de lidstaten verplicht geen nieuwe maatregelen in te voeren waardoor die verschillen worden geaccentueerd. [...] [M]aar zoals iedere vrijheid kent ook deze haar beperkingen en met name die welke door de logica worden gedicteerd. Zo kan er geen twijfel over bestaan, dat deze vrijheid de bevoegdheid inhoudt om de verschillende regels en praktijken te handhaven, maar zoals gezegd is het al even zeker, dat er niet de bevoegdheid onder valt om de verschillen die de richtlijn wil opheffen, te vergroten. Daarbij valt onder meer te bedenken, dat in de loop van de termijn genomen maatregelen noodzakelijkerwijs beschouwd moeten worden als maatregelen die bedoeld zijn om de gemeenschapsrichtlijn in nationaal recht om te zetten; dergelijke maatregelen dienen dus zeker niet in strijd te zijn met de voorschriften van de richtlijn."

36. De rechtspraak van het Hof heeft die werking bevestigd in voormeld arrest Inter-Environnement Wallonie. Ofschoon het Hof zich daarbij niet volkomen achter het door

11 — Arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 41, en arrest van 5 februari 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Jurispr. blz. I-1477, punt 68).

12 — Conclusie van advocaat-generaal Mancini in de zaak Teuling (arrest van 11 juni 1987, 30/85, Jurispr. blz. 2497, punt 7).

advocaat-generaal Mancini ingenomen standpunt schaarde, vormt deze uitspraak een belangrijke stap voorwaarts. De oplossing gaat verder dan hetgeen advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie bij dit arrest had voorgesteld. [13]

37. Het Hof preciseert welke gevolgen richtlijnen tijdens de uitvoeringstermijn hebben, met als doel de doeltreffendheid ervan te waarborgen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zonder de lidstaten daarmee evenwel te verplichten om voortijdig te handelen. Bovendien gaat het Hof niet zo ver dat het zich uitspreekt voor een algemene verplichting van de lidstaat, zich van handelen ter zake van de door de richtlijn geregelde materies te onthouden.

38. Aldus uitgelegd, leggen de artikelen 10, tweede alinea, EG en 249, derde alinea, EG de lidstaten de verplichting op om de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen zoals die in een richtlijn worden gedefinieerd, niet in gevaar te brengen. Op de verplichting tot handelen van een staat kan geen toezicht worden uitgeoefend totdat de uitvoeringstermijn is verstreken. Tegelijkertijd lijkt de gemeenschapsrichtlijn vanaf haar inwerkingtreding eraan in de weg te kunnen staan dat nationale bepalingen worden vastgesteld die de verwezenlijking van de doelstellingen ervan in gevaar kunnen brengen.

39. Deze op de „goede trouw" geïnspireerde logica staat niet ver af van hetgeen in het internationale recht is bepaald. Artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 bepaalt dat:

„[e]en staat [...] zich [moet] onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien:

[...]

b) hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd". [14]

40. De lidstaat behoudt zijn wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden. Deze moeten evenwel conform de bepalingen van de richtlijn worden uitgeoefend en mogen niet ermee in strijd zijn of althans de toepassing van de op gemeenschapsniveau vastgestelde voorschriften niet bemoeilijken.

13 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-129/96, reeds aangehaald.

14 — Zie arrest Gerecht van 22 januari 1997, Opel Austria/Raad (T-115/94, Jurispr. blz. II-39, punten 76-90).

41. Om uit te maken of de lidstaat in voorkomend geval een inbreuk heeft begaan, moet volgens het Hof worden nagegaan of de nationale bepaling de doelstellingen van de richtlijn „ernstig in gevaar" kan brengen.

42. De gemeenschapsrechter benadrukte in dit verband dat de nationale regeling diende te worden beoordeeld door te onderzoeken:

„of de betrokken bepalingen een volledige omzetting van de richtlijn uitmaken, en welke de concrete gevolgen zijn van de toepassing van met de richtlijn strijdige bepalingen en van de toepassing ervan in de tijd". [15]

43. Wanneer de betrokken bepalingen een volledige omzetting van de richtlijn uitmaken, dient voortijdig te worden nagegaan of de richtlijn passend is uitgevoerd. Een verplichting kan bezwaarlijk — tijdig — worden nagekomen indien datgene wat daartoe uitdrukkelijk is verricht, niet aan de vereisten voldoet.

44. Tegelijkertijd impliceert de omstandigheid dat de onderzochte nationale bepaling geen uitvoeringsmaatregel vormt, niet dat de beoordeling van de verenigbaarheid van deze bepaling met het communautaire vereiste achterwege kan blijven, waarbij het van weinig belang is of de na de inwerkingtreding van de richtlijn vastgestelde bepaling van nationaal recht al dan niet de uitvoering van het gemeenschapsrecht beoogt. [16]

45. De analyse wordt concreter bij het onderzoek van de concrete gevolgen van de toepassing van de nationale bepalingen en van de duur ervan in de tijd.

46. Een nationale regeling kan het resultaat van een richtlijn ernstig in gevaar brengen telkens wanneer zij mogelijkerwijs op duurzame wijze een met de communautaire doelstellingen onverenigbare situatie in het leven roept.

47. Deze situatie kan het gevolg zijn van hetzij de vaststelling van een regeling, hetzij het creëren van feitelijke omstandigheden die indruisen tegen de communautaire doelstellingen en moeilijk omkeerbaar zijn.

15 — Arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 47.

16 — Arresten ATRAL, reeds aangehaald, punt 59; Mangold, reeds aangehaald, punt 60, en Adeneler e.a., reeds aangehaald, punt 121.

48. Het is denkbaar dat tijdens de termijn voor uitvoering van de gemeenschapsrichtlijn op nationaal niveau verplichtingen worden opgelegd die een bepaalde situatie kunnen doen ontstaan of kunnen nopen tot moeilijk omkeerbare keuzen, die verder gaan dan de communautaire vereisten en in wezen ermee in strijd zijn.

49. De nationale regeling kan bijvoorbeeld verplichtingen in het leven roepen waarvan de uitvoering de op Europees niveau tot stand gebrachte harmonisatie kan uithollen, of keuzen opleggen die nog lang na de uitvoeringstermijn kunnen blijven bestaan en die op hun beurt de latere ontwikkeling van de communautaire besluiten kunnen beïnvloeden.

50. Mijns inziens kan dit met het Belgische besluit het geval zijn. Dit besluit zou voor een aantal in Europa actieve luchtvaartmaatschappijen in het uiterste geval tot de verplichting kunnen leiden, hun vloot te vervangen.

51. Daarnaast moet ook worden nagegaan of de vastgestelde maatregelen eventueel voorlopig noodzakelijk waren. De lidstaat kan zich hierop beroepen ter rechtvaardiging van het vaststellen van bepalingen die niet met de communautaire vereisten overeenstemmen. [17]

17 — Arrest Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 49.

B — *Verweermiddelen van het Koninkrijk België*

Niet-ontvankelijkheid

52. In zijn schriftelijke opmerkingen wijst het Koninkrijk België erop dat de Commissie in haar verzoekschrift krachtens artikel 226, tweede alinea, EG aanvoert dat de Belgische regering de betrokken richtlijn vóór het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn heeft uitgevoerd met de vaststelling van het koninklijk besluit van 25 september 2003 [18] met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal, zonder dat zij daarbij het in casu aan de orde zijnde besluit heeft ingetrokken of gewijzigd.

53. In de punten 20 tot en met 29 van zijn verweerschrift verwijt het Koninkrijk België de Commissie een extra (niet in het met redenen omkleed advies vermeld) middel te hebben aangevoerd met betrekking tot de houding die het Koninkrijk België na het verstrijken van de termijn voor uitvoering van de betrokken richtlijn heeft aangenomen. Deze grief is volgens vaste rechtspraak van het Hof niet-ontvankelijk. [19]

54. Mijns inziens is het verweermiddel van het Koninkrijk België ongegrond.

18 — Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 september 2003.

19 — Arrest van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, Jurispr. blz. I-8307, punt 38).

55. In werkelijkheid gaat het niet om een nieuw middel, noch om een grief betreffende de omzetting van de betrokken richtlijn in het Belgische recht. Er wordt geen nieuwe grief geformuleerd.

56. Het aangevoerde argument strekt er volgens de uitleg van de Commissie enkel toe te preciseren dat de bestreden maatregel aan het einde van de uitvoeringstermijn en in de uitvoeringshandeling zelf niet is ingetrokken en dat deze maatregel niet als een overgangsbepaling kan worden aangemerkt. Bovendien heeft het Koninkrijk België — in weerwil van de precontentieuze procedure — de nationale regeling niet gewijzigd in de door de Commissie gewenste zin en overeenkomstig de verplichtingen waarvan moet worden aangenomen dat zij voortvloeien uit richtlijn 2002/30.

Andere verweermiddelen van het Koninkrijk België

57. De verweermiddelen die het Koninkrijk België tegen de argumenten van de Commissie inbrengt, hebben in hoofdzaak — behoudens de vraag inzake de niet-ontvankelijkheid van het beroep — betrekking op de vermeende verenigbaarheid van het koninklijk besluit met de richtlijn en de correcte toepassing van de communautaire voorschriften.

58. Het Koninkrijk België is van mening dat de in het koninklijk besluit van 14 april 2002 vervatte bepalingen als bestaande exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 7 van de richtlijn moeten worden aangemerkt.

59. Volgens het door het Koninkrijk België ontwikkelde betoog moet de richtlijn aldus worden uitgelegd dat ingevolge voormeld artikel 7, dat spreekt van „exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn", de bepalingen van het koninklijk besluit van april 2002 zijn onttrokken aan de toepassing van de richtlijn, ook al zijn deze bepalingen pas na de inwerkingtreding van de richtlijn geformaliseerd.

60. Het standpunt van het Koninkrijk België is gebaseerd op de uitlegging van het woord „besloten". Het verwijst daartoe naar de verschillen tussen de aangenomen tekst en de tekst van het voorstel van de Commissie, en het citeert ter onderbouwing van zijn verklaringen tevens de Engelse tekst. [20] Deze laatste hanteerde in de eerste versie de woorden „reeds van kracht waren" („already in force" in de Engelse versie) in plaats van „besloten" („established"). In de definitieve tekst is laatstgenoemd woord opgenomen.

61. De Belgische regering merkt op dat de in het koninklijk besluit van 14 april 2002

20 — COM(2001) 695 def.

neergelegde beslissingen reeds op 11 februari 2000 door de federale regering waren genomen (ter onderbouwing van dit gegeven beroept de Belgische regering zich op de ruime media-aandacht voor die politieke beslissing) en dat de vertraging bij de definitieve formalisering ervan te wijten is aan de bijzondere interne organisatie van de Belgische Staat en de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gefederaliseerde entiteiten.

62. Ik kan niet instemmen met dit betoog. Het is niet nodig om de door het Koninkrijk België voorgestelde uitlegging te huldigen om te erkennen dat er een verschil bestaat tussen de woorden „reeds van kracht waren" en „besloten", die achtereenvolgens in de vergeleken teksten zijn gebruikt. Het woord „besloten" ziet op een begrip dat duidelijk verschilt van het begrip dat met de idee van een politieke beslissing is verbonden, waarnaar de verwerende partij verwijst.

63. Herhaald zij bovendien dat de in artikel 7 opgenomen vrijstelling een uitzondering vormt op de in de regel toepasselijke bepalingen die in de richtlijn en in de eraan ten grondslag liggende internationale overeenkomsten zijn neergelegd, en dat deze afwijking enkel restrictief mag worden uitgelegd. [21]

64. Punt 18 van de considerans van deze richtlijn kan mede de betekenis van artikel 7 verduidelijken. Dit punt luidt als volgt:

„Bestaande voor specifieke luchthavens geldende maatregelen voor geluidsbeheer moeten verder kunnen worden toegepast en tevens dienen bepaalde technische wijzigingen te kunnen worden aangebracht in partiële exploitatiebeperkingen".

65. Dit punt onderstreept dat enkel die beperkingen moeten worden gehandhaafd waartoe op het tijdstip van de inwerkingtreding van de richtlijn reeds is besloten. Reeds het opschrift van artikel 7 luidt „bestaande exploitatiebeperkingen".

66. Net als iedere andere handeling die rechtsnormen bevat, gaat het betrokken besluit vanaf het tijdstip dat het formeel volgens de nationale regels is vastgesteld, deel uitmaken van de rechtsorde. Dit tijdstip is onlosmakelijk verbonden met dat van de officiële bekendmaking ervan, vanaf welk tijdstip het besluit gevolgen heeft.

67. Zelf vermeldt het besluit, dat op 17 april 2002 in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, 14 april als de datum van vaststelling ervan. Dat zijn de gegevens die voor de uitlegging in aanmerking kunnen worden genomen.

21 — Arresten van 6 april 2006, ANAV (C-410/04, blz. I-3303, punt 26), en 11 januari 2005, Stadt Halle en RPL Lochau (C-26/03, Jurispr. blz. I-1, punt 46).

68. Het zou afdoen aan de rechtszekerheid indien het mogelijk zou zijn, voor het vaststellen van uitzonderingen op de toepassing van de gemeenschapsregeling te verwijzen naar data van politieke beslissingen die niet volledig behoeven te worden bekendgemaakt.

69. Hieraan moet worden toegevoegd dat de lidstaten zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet op interne omstandigheden of praktische moeilijkheden kunnen beroepen om vertraging bij de uitvoering te rechtvaardigen. [22] Deze rechtspraak kan mutatis mutandis ook op de onderhavige situatie worden toegepast.

70. Om vast te stellen tot welke beleidsmaatregelen een lidstaat op een bepaalde datum reeds heeft besloten, kan niet worden verwezen naar omstandigheden betreffende de nationale procedures voor vaststelling. Rekening moet daarentegen worden gehouden met het tijdstip van de vaststelling van het besluit zoals dit wordt bepaald aan de hand van de nationale wetten en de officiële handelingen tot bekendmaking van de bestuurlijke of normatieve besluiten.

71. De in artikel 7 van de richtlijn opgenomen uitzondering kan dus niet worden geacht op de in het koninklijk besluit van 14 april 2002 vervatte bepalingen van toepassing te zijn.

72. Subsidiair betoogt het Koninkrijk België dat, mocht het Hof het besluit niet beschouwen als een maatregel waartoe vóór de richtlijn is besloten, dit besluit met de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen strookt en het bovendien de door de intrekking van verordening (EG) nr. 925/1999 veroorzaakte normatieve leemte vult.

73. Dit argument kan evenmin worden aanvaard.

74. Er zij aan herinnerd dat de richtlijn er onder meer toe strekt, de verordening te vervangen teneinde het communautaire beleid op dit gebied te wijzigen, door een als „evenwichtig" omschreven aanpak in de plaats te stellen van de bestaande aanpak.

75. Om die redenen lijkt de bij het besluit ingevoerde regeling, die in het verlengde ligt van de voorheen geldende verordening, maar ná de intrekking daarvan is vastgesteld, de verwezenlijking van de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen ernstig in gevaar te kunnen brengen.

22 — Arresten Hof van 2 augustus 1993, Commissie/Nederland (C-303/92, Jurispr. blz. I-4739); 21 januari 1999, Commissie/Portugal (C-150/97, Jurispr. blz. I-259); 22 april 1999, Commissie/Duitsland (C-272/97, Jurispr. blz. I-2175); 25 november 1999, Commissie/Ierland (C-212/98, Jurispr. blz. I-8571); 13 april 2000, Commissie/Spanje (C-274/98, Jurispr. blz. I-2823); 6 juli 2000, Commissie/België (C-236/99, Jurispr. blz. I-5657); 23 november 2000, Commissie/Frankrijk (C-319/99, Jurispr. blz. I-10439); 7 december 2000, Commissie/Italië (C-423/99, Jurispr. blz. I-11167); 5 april 2001, Commissie/Griekenland (C-494/99, Jurispr. blz. I-2761), en 4 oktober 2001, Commissie/Luxemburg (C-450/00, Jurispr. blz. I-7069).

76. Zo bepalingen werden vastgesteld die na de intrekking van de verordening effect konden sorteren, had rekening moeten worden gehouden met de aanpak van de richtlijn.

77. Bovendien kan niet worden ingestemd met het standpunt van het Koninkrijk België dat met de vaststelling van het voornoemde koninklijk besluit van 25 september 2003 volledig aan de communautaire verplichtingen is voldaan.

78. Op basis van de omstandigheid dat thans enkel de luchthaven Brussel-Nationaal meer dan 50 000 bewegingen van civiele subsonische vliegtuigen per jaar telt en dat alleen met betrekking tot deze luchthaven daadwerkelijk een besluit is vastgesteld, kan niet worden geconcludeerd dat het besluit van 14 april 2002 buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt.

79. Het besluit van 14 april 2002 heeft een algemene strekking, daar het geenszins enkel betrekking heeft op luchthavens die buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Derhalve kan dit besluit de uitvoering van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in gevaar brengen.

80. Bovendien staat de verplichting voor de Belgische Staat om de uitvoering van de richtlijn te verzekeren, los van de vraag of er op het grondgebied van de lidstaat luchthavenactiviteiten worden verricht die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

81. Volgens vaste rechtspraak van het Hof — die ook met betrekking tot richtlijn 2002/30 is bevestigd — kan het feit dat een bepaalde activiteit waarop een richtlijn betrekking heeft, in een lidstaat niet bestaat, deze lidstaat niet ontheffen van zijn verplichting wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter verzekering van een adequate uitvoering van de bepalingen van die richtlijn. [23]

82. Ook het argument betreffende een eventuele rechtsleemte die de intrekking van verordening (EG) nr. 925/1999 zou veroorzaken, moet worden afgewezen. De voorheen toepasselijke nationale regelingen en richtlijn 92/14/EEG [24] blijven immers gelden en de lidstaten behouden de mogelijkheid om nationale regelingen vast te stellen die met de bepalingen van richtlijn 2002/30 verenigbaar zijn.

23 — Arresten van 8 juni 2006, Commissie/Luxemburg (C-71/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 12), en 13 december 2001, Commissie/Ierland (C-372/00, Jurispr. blz. I-10303, punt 11).

24 — Richtlijn van de Raad van 2 maart 1992 betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988) (PB L 76, blz. 21).

83. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 het door richtlijn 2002/30 voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen, aangezien het tijdens de termijn voor uitvoering van deze richtlijn hiermee niet verenigbare exploitatiebeperkingen invoert en op die manier de mogelijkheid om een bepaalde categorie vliegtuigen te exploiteren, aanzienlijk beperkt.

IV — Conclusie

84. Derhalve geef ik het Hof in overweging, vast te stellen:

„Door tijdens de termijn voor uitvoering van richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen vast te stellen, is het Koninkrijk België de krachtens deze richtlijn en de artikelen 10, tweede alinea, EG en 249, derde alinea, EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen."