DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. september 2011 *

I sag C-120/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelse af 26. februar 2010, indgået til Domstolen den 5. marts 2010, i sagen:

European Air Transport SA

mod

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

Région de Bruxelles-Capitale,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan og M. Berger (refererende dommer),

* Processprog: fransk.

generaladvokat: P. Cruz Villalón
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. november 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— European Air Transport SA ved avocats P. Malherbe og T. Leidgens

— Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale og Région de Bruxelles-Capitale ved avocats F. Tulkens og N. Bonbled

— den danske regering ved C. Vang, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og M. Perrot, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved C. Vrignon og K. Simonsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. februar 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra e), artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne (EFT L 85, s. 40).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem European Air Transport SA (herefter »EAT«), som er et luftfartselskab, og Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale samt Région de Bruxelles-Capitale angående en bøde på 56 113 EUR, som blev pålagt EAT af Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (herefter »IBGE«) for manglende overholdelse af de nationale bestemmelser om støj i byområder.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Syvende og tiende betragtning til direktiv 2002/30 lyder således:

»(7) En fælles ramme bestående af bestemmelser og procedurer til indførelse af driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne som en del af en afbalanceret strategi til støjstyring vil medvirke til at sikre overholdelsen af det indre markeds krav ved at indføre lignende driftsrestriktioner i lufthavne med sammenlignelige

støjproblemer. Dette inkluderer vurdering af støjen i en lufthavn og evaluering af de mulige foranstaltninger til at afhjælpe dette støjproblem samt udvælgelse af passende dæmpningsforanstaltninger med henblik på at opnå størst mulig miljømæssig vinding så omkostningseffektivt som muligt.

[…]

(10) »Den 33. ICAO-forsamling vedtog resolution A33/7, som indfører begrebet om en »afbalanceret strategi« for støjstyring. Dette består i en metode til behandling af flystøj, herunder bl.a. internationale retningslinjer for indførelse af driftsrestriktioner, afpasset efter den enkelte lufthavn. Den afbalancerede strategi vedrørende styring af flystøj omfatter principielt fire elementer og kræver omhyggelig vurdering af de forskellige muligheder for at dæmpe støj, inklusive nedskæring af flystøj ved kilden, foranstaltninger til fysisk planlægning og forvaltning, støjdæmpning ved operationelle procedurer og driftsrestriktioner med forbehold af relevante retlige forpligtelser, eksisterende aftaler, gældende love og etableret praksis«.«

4 Artikel 1 i direktiv 2002/30 med overskriften »Formål« har følgende ordlyd:

»Dette direktiv har til formål

a) at fastlægge bestemmelser for Fællesskabet med henblik på at lette ensartet indførelse af driftsrestriktioner på lufthavnsplan for at begrænse eller reducere det antal personer, der påvirkes betydeligt af flystøjs skadelige virkninger.

[…]«

5 Artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

e) »Driftsrestriktioner«: støjrelaterede foranstaltninger, der begrænser eller nedskærer subsoniske civiljetflys adgang til en lufthavn. De omfatter driftsrestriktioner, der sigter på at forbyde fly, der kun netop opfylder kravene, at anvende bestemte lufthavne samt delvise driftsrestriktioner, som påvirker driften af subsoniske civiljetfly på visse tidspunkter.«

6 Direktivets artikel 4, stk. 4, med overskriften »Almindelige bestemmelser for bekæmpelse af flystøj« lyder således:

»Performance-baserede driftsrestriktioner skal være baseret på flyets støjniveau som fastlagt i den certificeringsprocedure, der gennemføres i overensstemmelse med bind I, i bilag 16, tredje udgave (juli 1993), til konventionen angående international civil luftfart [indgået i Chicago den 7. december 1944 (herefter »ICAO-konventionen«)].«

7 Artikel 5 i direktiv 2002/30 med overskriften »Vurderingsbestemmelser« er affattet således:

»1. Såfremt der skal træffes en afgørelse om driftsrestriktioner, tages der for så vidt angår de pågældende driftsrestriktioner og den pågældende lufthavns særlige karakteristika hensyn til de i bilag II nævnte oplysninger, i den udstrækning det er hensigtsmæssigt og muligt.

2. Hvis lufthavnsprojekter skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering i medfør af [Rådets] direktiv 85/337/EØF [af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40)], betragtes en vurdering, der er udført i overensstemmelse med bestemmelserne heri, som om den opfylder kravene i stk. 1, under forudsætning af, at vurderingen i videst muligt omfang tager hensyn til de oplysninger, der er nævnt i bilag II til nærværende direktiv.«

8 Artikel 6 i direktiv 2002/30 med overskriften »Regler for indførelse af driftsrestriktioner, der sigter på udfasning af fly, der kun netop opfylder kravene« bestemmer følgende:

»1. Hvis en miljøkonsekvensvurdering af de mulige foranstaltninger, herunder allerede gennemførte delvise driftsrestriktioner, i overensstemmelse med kravene i artikel 5 viser, at en virkeliggørelse af målene i dette direktiv kræver indførelse af driftsrestriktioner, der sigter på at udfase fly, der kun netop opfylder kravene, gælder følgende bestemmelser […]

2. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 5 om miljøkonsekvensvurdering kan bylufthavne, som er opført i bilag I, indføre strengere foranstaltninger for så vidt angår definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, under forudsætning af, at sådanne foranstaltninger ikke berører subsoniske civiljetfly, der enten ved oprindelige certificering eller en omcertificering opfylder støjstandarderne i bind I, del II, kapitel 4, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart.«

Nationale bestemmelser

9 Direktiv 2002/30 blev på forbundsplan gennemført ved kongelig anordning af 25. september 2003 om regler og procedurer for indførelse af driftsrestriktioner for lufthavnen Bruxelles-National (*Moniteur belge* af 26.9.2003, s. 47538).

10 Artikel 9 i den af Région de Bruxelles-Capitale udstedte bekendtgørelse af 17. juli 1997 vedrørende bekæmpelse af støj i byområder (*Moniteur belge* af 23.10.1997, s. 28215, herefter »bekendtgørelsen af 17. juli 1997«) lyder således:

»Regeringen træffer alle foranstaltninger med henblik på at:

1° begrænse den støj, der frembringes af visse kilder, ved fastsættelse af normer for maksimale emissioner eller immissioner

2° fastsætte acceptable grænser for støjkilder i forhold til deres oprindelse, deres bymæssige lokalisering, deres akustiske karakteristika og nødvendigheden af i særdeleshed at beskytte beboere i bygninger beliggende i bestemte zoner

3° fastsætte regler for anvendelsen af apparater, anordninger eller genstande for de tilfælde, hvor den støj eller de vibrationer, der frembringes eller kan frembringes, vil være særligt generende

[...]«

11 Artikel 32 i den af Région de Bruxelles-Capitale udstedte bekendtgørelse af 25. marts 1999 vedrørende efterforskning, konstatering og retsforfølgning af samt straf for miljøovertrædelser (*Moniteur belge* af 24.6.1999, s. 23850, herefter »bekendtgørelsen af 25. marts 1999«) bestemmer:

»Enhver, der begår en af de følgende lovovertrædelser, pålægges en administrativ bøde på mellem 62,50 og 625 EUR:

[…]

8° som omhandlet i bekendtgørelsen af 17. juli 1997 vedrørende bekæmpelse af støj i byområder:

a) forårsager støj eller spektakel på offentlig vej, som er egnet til at forstyrre beboernes fred eller helbred, uden at dette er nødvendigt eller i mangel af omhu eller forholdsregler

b) forårsager støj eller spektakel, som er egnet til at forstyrre beboernes fred eller helbred mellem kl. 22 og kl. 7

c) udviser en unormalt støjende adfærd eller ikke har forhindret, at personer eller dyr i vedkommendes varetægt udviser denne slags adfærd.«

12 Bekendtgørelsens artikel 33 lyder således:

»Enhver, der begår en af de følgende overtrædelser, pålægges en administrativ bøde på mellem 625 og 62 500 EUR:

[...]

7° som omhandlet i bekendtgørelsen af 17. juli 1997 vedrørende bekæmpelse af støj i byområder:

a) på offentlig vej eller på et offentligt sted forårsager støj, som er underlagt forudgående tilladelse, uden at være i besiddelse af en sådan tilladelse eller uden at overholde de i denne fastsatte betingelser

b) som ejer, besidder eller bruger af en lydkilde direkte eller indirekte frembringer eller opretholder lydgener, som overskrider de af regeringen fastsatte normer

[...]«

13 I nævnte bekendtgørelses artikel 35 fastsættes:

»De i artikel 32 og 33 opregnede overtrædelser medfører enten strafforfølgning eller pålæg af en administrativ bøde.

[...]«

14 Artikel 2 i den af Région de Bruxelles-Capitale trufne beslutning af 27. maj 1999 vedrørende bekæmpelse af støj forårsaget af flytrafik (*Moniteur belge* af 11.8.1999, s. 30002, herefter »beslutningen af 27. maj 1999«) fastsætter de grænseværdier, som støjniveauerne ikke kan overskride.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at IBGE i løbet af oktober 2006 konstaterede, at EAT havde begået 62 overtrædelser af bekendtgørelsen af 17. juli 1997, af bekendtgørelsen af 25. marts 1999 samt af beslutningen af 27. maj 1999. EAT blev foreholdt, at selskabets fly havde forårsaget natlige støjemissioner, som var højere end de i disse bestemmelser fastsatte grænseværdier.

16 Den 24. november 2006 udarbejdede IBGE en rapport, hvori disse overtrædelser blev fastslået, og denne blev fremsendt til EAT den 4. december 2006.

17 Den 24. august 2007 iværksatte IBGE en procedure med henblik på at pålægge EAT en administrativ sanktion, som førte til fastsættelse af en bøde til selskabet på 56 113 EUR, svarende til 48 af de 62 overtrædelser begået i løbet af oktober 2006, mellem kl. 2 og kl. 5 om morgenen.

18 EAT indbragte denne afgørelse for Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, som ved afgørelse af 24. januar 2008 stadfæstede den af IBGE pålagte sanktion.

19 Den 20. marts 2008 anlagde nævnte selskab sag mod Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale og Région de Bruxelles-Capitale ved Conseil d'État med henblik på at opnå annullation af afgørelsen af 24. januar 2008. Selskabet gjorde i denne forbindelse gældende, at beslutningen af 27. maj 1999 tilsidesætter artikel 4 og 6 i direktiv 2002/30, hvorefter dels alle driftsrestriktioner vedtaget af de kompetente

myndigheder, dvs. i hovedsagen IBGE, skal være baseret på flyets støjniveau som fastlagt i den certificeringsprocedure, der gennemføres i overensstemmelse med bind I, i bilag 16 til ICAO-konventionen, og hvorefter medlemsstaternes kompetente myndigheder dels ikke kan forbyde eller begrænse fly, som opfylder normerne i nævnte binds kapitel 3, medmindre der er tale om fly, der kun netop opfylder kravene i nævnte kapitel 3.

20 Sagsøgeren i hovedsagen har desuden gjort gældende, at beslutningen tilsidesætter artikel 6 i direktiv 2002/30, hvorefter medlemsstaternes kompetente myndigheder under ingen omstændigheder kan træffe foranstaltninger, der begrænser driften af de fly, som opfylder de normer, der er fastsat i bind I, del II, kapitel 4, i bilag 16 til ICAO-konventionen.

21 På denne baggrund har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet »driftsrestriktioner« som omhandlet i artikel 2, litra e), i [direktiv 2002/30] fortolkes således, at det omfatter regler, der fastsætter støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, og ved hvis overskridelse ophavsmanden til overskridelsen ifalder en straf, idet det forudsættes, at flyene skal følge flykorridorerne og overholde de af andre administrative myndigheder fastsatte procedurer for landing og start, hvorved disse myndigheder ikke har taget hensyn til overholdelsen af støjgrænserne?

2) Skal samme direktivs artikel 2, litra e), og artikel 4, stk. 4, fortolkes således, at enhver »driftsrestriktion« skal være »performance-baseret«, eller tillader disse bestemmelser, at andre bestemmelser vedrørende beskyttelsen af miljøet begrænser adgangen til lufthavnen på grundlag af støjgrænser målt på jordniveau, som skal

overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, og ved hvis overskridelse ophavsmanden til overskridelsen ifalder en straf?

3) Skal samme direktivs artikel 4, stk. 4, fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for — ud over performance-baserede driftsrestriktioner, der er baseret på flyets støjniveau — at regler vedrørende beskyttelse af miljøet fastsætter støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen?

4) Skal samme direktivs artikel 6, stk. 2, fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for regler, der fastsætter støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, og ved hvis overskridelse ophavsmanden til overskridelsen ifalder en straf, idet disse regler efter omstændighederne vil blive overtrådt af fly, der opfylder kravene i bind I, anden del, kapitel 4, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

22 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »driftsrestriktioner« i artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30 skal fortolkes således, at det omfatter regler, der fastsætter støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, og ved hvis overskridelse ophavsmanden til overskridelsen ifalder en straf.

23 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes, at direktiv 2002/30, således som det fremgår af syvende betragtning hertil, omhandler »[e]n fælles ramme bestående af bestemmelser og procedurer til indførelse af driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne som en del af en afbalanceret strategi til støjstyring«.

24 I denne forbindelse fremgår det af direktivets tiende betragtning, at den afbalancerede strategi består i en metode til behandling af flystøj, herunder bl.a. internationale retningslinjer for indførelse af driftsrestriktioner, afpasset efter den enkelte lufthavn. Begrebet »afbalanceret strategi«, som er indført ved resolution A33/7, der blev vedtaget af den 33. ICAO-forsamling, omfatter fire væsentlige elementer og kræver en omhyggelig vurdering af de forskellige muligheder for at dæmpe støj, inklusive nedskæring af flystøj ved kilden, foranstaltninger til fysisk planlægning og forvaltning, støjdæmpning ved operationelle procedurer og driftsrestriktioner med forbehold af relevante retlige forpligtelser samt eksisterende aftaler, gældende love og etableret praksis (jf. bl.a. dom af 14.6.2007, sag C-422/05, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4749, præmis 38).

25 Heraf følger, at driftsrestriktioner kun er tilladte, når alle andre foranstaltninger til støjstyring ikke har gjort det muligt at nå de i artikel 1 i direktiv 2002/30 anførte mål, således som de er angivet i direktivets artikel 1.

26 I denne sammenhæng præciseres i artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30, der definerer »driftsrestriktioner« som støjrelaterede foranstaltninger, der begrænser eller nedskærer subsoniske civiljetflys adgang til en lufthavn, at der kan forekomme enten delvise restriktioner, som påvirker driften af subsoniske civiljetfly på visse tidspunkter,

eller restriktioner, der sigter på fuldstændigt at forbyde fly, der kun netop opfylder kravene, at anvende bestemte lufthavne.

27 Denne opdeling bekræftes i øvrigt af dette direktivs artikel 6, stk. 1, som kun tillader vedtagelse af driftsrestriktioner, der sigter på at udfase fly, når de mulige foranstaltninger, herunder delvise driftsrestriktioner, ikke har gjort det muligt at virkeliggøre målene i direktiv 2002/30.

28 Som anført af generaladvokaten i punkt 48 i forslaget til afgørelse, omfatter driftsrestriktioner som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra e), følgelig et forbud mod adgang til den pågældende lufthavn, som kan være fuldstændigt eller delvist.

29 Miljøbestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, der fastsætter maksimale støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, udgør imidlertid ikke i sig selv et forbud mod adgang til den pågældende lufthavn.

30 I det foreliggende tilfælde udgør anvendelsen af en metode, der består i på jordniveau at måle støjen fra et fly i luften, i øvrigt et element i en afbalanceret strategi, som anført i denne doms præmis 23 og 24, for så vidt som den kan fremskaffe flere data, som gør det muligt at forlige de modstridende interesser mellem de personer, der er berørt af støjen, og de økonomiske aktører, som udnytter flyene, samt samfundet som helhed.

31 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at sådanne bestemmelser som følge af den relevante økonomiske, tekniske og retlige kontekst, hvori de indgår, kan have samme virkninger som et forbud mod adgang.

32 Hvis de ved disse bestemmelser fastsatte grænser nemlig er så strenge, at de tvinger flyoperatører til at ophøre med at udøve deres økonomiske virksomhed, skal sådanne bestemmelser betragtes som forbud mod adgang og udgør følgelig »driftsrestriktioner« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra e).

33 I hovedsagen tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om de af Région de Bruxelles-Capitale vedtagne foranstaltninger har sådanne virkninger.

34 Under disse omstændigheder skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30 skal fortolkes således, at »driftsrestriktioner« udgør en fuldstændig eller midlertidig forbudsforanstaltning, som forbyder et subsonisk civiljetflys adgang til en lufthavn i en medlemsstat i Unionen. Følgelig udgør nationale miljøbestemmelser, som fastsætter maksimale støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, ikke i sig selv »driftsrestriktioner« som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre de som følge af den relevante økonomiske, tekniske og retlige kontekst kan have samme virkninger som et forbud mod adgang til nævnte lufthavn.

Andet til fjerde spørgsmål

35 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare de øvrige præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 2, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne skal fortolkes således, at »driftsrestriktioner« udgør en fuldstændig eller midlertidig forbudsforanstaltning, som forbyder et subsonisk civiljetflys adgang til en lufthavn i en medlemsstat i Unionen. Følgelig udgør nationale miljøbestemmelser, som fastsætter maksimale støjgrænser målt på jordniveau, som skal overholdes ved overflyvning af områder i nærheden af lufthavnen, ikke i sig selv »driftsrestriktioner« som omhandlet i denne bestemmelse, medmindre de som følge af den relevante økonomiske, tekniske og retlige kontekst kan have samme virkninger som et forbud mod adgang til nævnte lufthavn.

Underskrifter