ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 september 2011 *

In zaak C-120/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 26 februari 2010, ingekomen bij het Hof op 5 maart 2010, in de procedure

European Air Transport SA

tegen

Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan en M. Berger (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 november 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— European Air Transport SA, vertegenwoordigd door P. Malherbe en T. Leidgens, avocats,

— het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door F. Tulkens en N. Bonbled, avocats,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Vang als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en M. Perrot als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Vrignon en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, sub e, 4, lid 4, en 6, lid 2, 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 (PB L 85, blz. 40; hierna: „richtlijn 2002/30").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen European Air Transport SA (hierna: „EAT"), een luchtvaartmaatschappij, enerzijds, en het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, anderzijds, over een door het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: „BIM") aan EAT opgelegde geldboete van 56 113 EUR wegens niet-naleving van de nationale regeling inzake geluidshinder in een stedelijke omgeving.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De punten 7 en 10 van de considerans van richtlijn 2002/30 luiden:

„(7) Een gemeenschappelijk kader dat voorziet in regels en procedures voor de invoering van exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, als onderdeel van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer, zal aan de eisen van de interne markt helpen voldoen doordat vergelijkbare exploitatiebeperkingen

zullen worden ingevoerd op luchthavens met grotendeels vergelijkbare geluidskenmerken. De procedure omvat een beoordeling van het geluidsprobleem op de betrokken luchthaven, alsook een evaluatie van de ter beschikking staande maatregelen om het effect daarvan te verzachten en uiteindelijk de keuze van de maatregelen die maximale milieubaten opleveren op een zoveel mogelijk kosteneffectieve wijze.

[...]

(10) Op de 33e algemene vergadering van de ICAO is resolutie A33/7 goedgekeurd waarin het begrip ‚evenwichtige aanpak' van het geluidsbeheer is opgenomen en een beleidsaanpak ter bestrijding van vliegtuiglawaai is ontwikkeld die onder andere voorziet in internationale adviezen voor de invoering van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens. Het begrip ‚evenwichtige aanpak' van het beheer van vliegtuiglawaai omvat vier essentiële elementen en vereist een zorgvuldige evaluatie van alle opties voor geluidsbestrijding, inclusief beperking van het vliegtuiglawaai bij de bron, maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd de desbetreffende wettelijke verplichtingen, bestaande overeenkomsten, thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid."

4 Artikel 1 van richtlijn 2002/30, met als opschrift „Doelstellingen", bepaalt:

„De doelstellingen van deze richtlijn zijn:

a) voorschriften voor de Gemeenschap vast te stellen om het op samenhangende wijze invoeren van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens te vergemakkelijken, teneinde het aantal mensen dat ernstige hinder ondervindt van de nadelige gevolgen van vliegtuiglawaai te beperken of terug te dringen;

[...]"

5 Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

[...]

e) ‚exploitatiebeperkingen': met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt of teruggebracht. Daaronder vallen exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens, alsook partiële exploitatiebeperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken".

6 Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn, met als opschrift „Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid", luidt:

„Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het [op 7 december 1944 te Chicago gesloten] Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993) [hierna: ‚ICAO-verdrag']."

7 Artikel 5 van richtlijn 2002/30, met als opschrift „Evaluatieregels", luidt:

„1. Bij de besluitvorming inzake exploitatiebeperkingen wordt rekening gehouden met de in bijlage II gespecificeerde informatie, voor zover dat voor de betrokken exploitatiebeperkingen en de kenmerken van de luchthaven passend en mogelijk is.

2. Wanneer luchthavenprojecten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in richtlijn 85/337/EEG [van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40),] wordt de overeenkomstig die richtlijn uitgevoerde beoordeling als in overeenstemming met het bepaalde in lid 1 beschouwd, mits bij de beoordeling zoveel mogelijk rekening is gehouden met de in bijlage II bij deze richtlijn vermelde specifieke informatie."

8 Artikel 6 van richtlijn 2002/30, met als opschrift „Regels voor de invoering van op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen", bepaalt:

„1. Indien uit de evaluatie van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en, nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen moeten worden ingevoerd, gelden [...] de volgende regels [...]:

[...]

2. Met inachtneming van de in artikel 5 opgenomen evaluatieregels kunnen de in bijlage I vermelde grootstedelijke luchthavens maatregelen treffen die stringenter zijn wat betreft de definitie van marginaal conforme vliegtuigen, mits deze maatregelen niet van invloed zijn op civiele subsonische straalvliegtuigen die, hetzij op grond van de oorspronkelijke certificering, hetzij na hercertificering voldoen aan de geluidsnormen van boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart."

Nationaal recht

9 Op federaal niveau is richtlijn 2002/30 in nationaal recht omgezet bij het Koninklijk besluit van 25 september 2003 tot vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Brussel-Nationaal (*Belgisch Staatsblad* van 26 september 2003, blz. 47538).

10 Artikel 9 van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (*Belgisch Staatsblad* van 23 oktober 1997, blz. 28215; hierna: „ordonnantie van 17 juli 1997") bepaalt:

„De Regering treft elke maatregel om:

1° de geluidshinder van bepaalde bronnen te beperken door de maximale emissie- of immissienormen te bepalen;

2° aanvaardbare grenswaarden inzake geluidsbronnen vast te stellen, naargelang de oorsprong, hun stedenbouwkundige plaatsaanduiding, hun akoestische kenmerken en de noodzaak om in het bijzonder de bewoners van gebouwen gelegen in welbepaalde zones te beschermen;

3° het gebruik van toestellen, tuigen of voorwerpen die in bepaalde omstandigheden zeer hinderlijke geluiden of trillingen voortbrengen of kunnen voortbrengen te reglementeren;

[...]"

11 Artikel 32 van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*Belgisch Staatsblad* van 24 juni 1999, blz. 23850; hierna: „ordonnantie van 25 maart 1999"), bepaalt:

„De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 62,50 tot 625 EUR:

[...]

8° in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving de persoon die:

a) op de openbare weg lawaai maakt of herrie schopt wat onnodig of bij gebrek aan voorzorgsmaatregelen de rust of de gezondheid van de inwoners kan verstoren;

b) tussen 22 uur en 7 uur op de openbare weg lawaai maakt of herrie schopt waardoor de rust of de gezondheid van de inwoners kunnen worden verstoord;

c) blijk geeft van een abnormaal luidruchtig gedrag of niet ingaat tegen een gelijkaardig gedrag van de personen of dieren die onder zijn verantwoordelijkheid zijn geplaatst."

12 Artikel 33 van deze ordonnantie bepaalt:

„De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 tot 62 500 EUR:

[...]

7° in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de persoon die:

a) op de openbare weg of een openbare plaats geluiden veroorzaakt die zijn onderworpen aan een voorafgaandelijke toelating zonder over deze toelating te beschikken of zonder de voorwaarden die hierin worden gesteld, na te leven;

b) als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;

[...]"

13 Artikel 35 van deze ordonnantie bepaalt:

„De misdrijven opgesomd in de artikelen 32 en 33 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met administratieve geldboetes worden bestraft.

[...]"

14 Artikel 2 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (*Belgisch Staatsblad* van 11 augustus 1999, blz. 30002; hierna: „besluit van 27 mei 1999"), stelt de grenswaarden vast die door de geluidsniveaus niet mogen worden overschreden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft het BIM vastgesteld dat EAT in oktober 2006 62 inbreuken had gepleegd op de ordonnantie van 17 juli 1997, de ordonnantie van 25 maart 1999 en het besluit van 27 mei 1999. Aan EAT worden nachtelijke geluidsemissies door haar vliegtuigen boven de in deze regelingen vastgelegde grenswaarden verweten.

16 Op 24 november 2006 heeft het BIM een proces-verbaal opgemaakt waarin deze inbreuken werden vastgesteld en het heeft dit op 4 december 2006 aan EAT toegezonden.

17 Op 24 augustus 2007 heeft het BIM een procedure ingeleid tot oplegging van een administratieve sanctie aan EAT, die heeft geleid tot de oplegging aan deze onderneming van een geldboete van 56 113 EUR voor 48 van de 62 inbreuken die in oktober 2006 tussen 2.00 uur en 5.00 uur zijn gepleegd.

18 EAT is tegen deze beslissing opgekomen bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat bij besluit van 24 januari 2008 de door het BIM opgelegde sanctie heeft bevestigd.

19 Daarop heeft deze onderneming op 20 maart 2008 bij de Raad van State beroep ingesteld tegen het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot nietigverklaring van het besluit van 24 januari 2008. In dit verband heeft zij betoogd dat het besluit van 27 mei 1999 in strijd is met de artikelen 4 en 6 van richtlijn 2002/30, op grond waarvan alle door de bevoegde instanties,

in het hoofdgeding het BIM, opgelegde exploitatiebeperkingen moeten worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van boekdeel I van bijlage 16 bij het ICAO-verdrag, en voorts de bevoegde instanties van de lidstaten de exploitatie van vliegtuigen die voldoen aan de vereisten van hoofdstuk 3 van dit boekdeel niet mogen verbieden of beperken, behalve indien het gaat om vliegtuigen die marginaal conform dit hoofdstuk 3 zijn.

20 Voorts heeft verzoekster in het hoofdgeding aangevoerd dat dit besluit in strijd is met artikel 6 van richtlijn 2002/30, dat bepaalt dat de bevoegde instanties van de lidstaten in geen geval maatregelen mogen nemen ter beperking van de exploitatie van vliegtuigen die voldoen aan de vereisten van boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het ICAO-verdrag.

21 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet het begrip ‚exploitatiebeperkingen' in artikel 2, sub e, van richtlijn [2002/30] aldus worden uitgelegd dat daaronder regels vallen die limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden gerespecteerd, bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd, met dien verstande dat de vliegtuigen de routes moeten respecteren en zich moeten houden aan de procedures voor het landen en het opstijgen die andere administratieve instanties hebben vastgesteld zonder rekening te houden met het feit dat deze geluidslimieten moeten worden nageleefd?

2) Moeten de artikelen 2, sub e, en 4, lid 4, van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat alle ‚exploitatiebeperkingen' ‚geluidgerelateerd' moeten zijn, of laten deze bepalingen toe dat andere milieubeschermingsmaatregelen de toegang tot de luchthaven limiteren op basis van het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden

gerespecteerd en bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd?

3) Moet artikel 4, lid 4, van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het verbiedt dat naast geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig, ook milieubeschermingsmaatregelen limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat moet worden gerespecteerd tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen?

4) Moet artikel 6, lid 2, van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het de vaststelling verbiedt van bepalingen die limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden gerespecteerd, bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd, wanneer deze bepalingen kunnen worden geschonden door vliegtuigen die voldoen aan de vereisten van boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het [ICAO-verdrag]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

22 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 bedoelde begrip „exploitatiebeperkingen" aldus moet worden uitgelegd dat daaronder regels vallen die limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden gerespecteerd, bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd.

23 Ter beantwoording van deze vraag moet erop worden gewezen dat blijkens punt 7 van de considerans ervan richtlijn 2002/30 de vaststelling beoogt van „een gemeenschappelijk kader dat voorziet in regels en procedures voor de invoering van exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, als onderdeel van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer".

24 Dienaangaande bepaalt punt 10 van de considerans van deze richtlijn dat de evenwichtige aanpak een beleidsaanpak ter bestrijding van vliegtuiglawaai vormt die onder meer voorziet in internationale adviezen voor de invoering van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens. Het begrip „evenwichtige aanpak", dat is gedefinieerd in de op de 33e algemene vergadering van de ICAO goedgekeurde resolutie A33/7, omvat vier essentiële elementen en vereist een zorgvuldige evaluatie van alle opties voor geluidsbestrijding, inclusief beperking van het vliegtuiglawaai bij de bron, maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaaibestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd de desbetreffende wettelijke verplichtingen, de bestaande overeenkomsten, de thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid (zie met name arrest van 14 juni 2007, Commissie/België, C-422/05, Jurispr. blz. I-4749, punt 38).

25 Bijgevolg zijn exploitatiebeperkingen slechts aanvaardbaar wanneer alle andere maatregelen voor geluidsbeheer ontoereikend zijn ter bereiking van de in artikel 1 van richtlijn 2002/30 genoemde doelstellingen.

26 Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30, waarin „exploitatiebeperkingen" worden omschreven als met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt, bepaalt in dit verband dat er sprake kan zijn van partiële beperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken, dan wel van

beperkingen die de exploitatie van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens volledig verbieden.

27 Deze gradatie wordt overigens bevestigd door artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, op grond waarvan alleen dan op de uitdienstneming van vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen kunnen worden vastgesteld wanneer alle mogelijke maatregelen, met inbegrip van partiële exploitatiebeperkingen, ontoereikend zijn ter bereiking van de doelstellingen van richtlijn 2002/30.

28 Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie opmerkt, houden exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn bijgevolg een volledig of gedeeltelijk toegangsverbod tot de betrokken luchthaven in.

29 Een milieuregeling als aan de orde in het hoofdgeding, die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt echter als zodanig geen toegangsverbod tot de betrokken luchthaven.

30 Overigens maakt de toepassing van een methode waarbij het door een vliegtuig tijdens de vlucht geproduceerde geluid aan de grond wordt gemeten, deel uit van een evenwichtige aanpak, als vermeld in de punten 23 en 24 van het onderhavige arrest, aangezien zij meer gegevens kan opleveren waardoor de in samenloop komende belangen van de door de geluidshinder getroffen personen, de economische actoren die de vliegtuigen exploiteren en de samenleving als geheel met elkaar kunnen worden verzoend.

31 Het is echter niet uitgesloten dat deze regelingen vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden waarvan zij deel uitmaken dezelfde werking kunnen hebben als een toegangsverbod.

32 Indien de in deze regelingen vastgelegde limieten zo strikt zijn dat zij vliegtuigexploitanten ertoe verplichten af te zien van de uitoefening van hun economische activiteit, zouden deze regelingen immers moeten worden beschouwd als toegangsverboden en dus „exploitatiebeperkingen" in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn vormen.

33 In het hoofdgeding staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest genomen maatregelen dergelijke gevolgen hebben.

34 Bijgevolg moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 aldus moet worden uitgelegd dat een „exploitatiebeperking" een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen „exploitatiebeperking" in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.

Tweede tot en met vierde vraag

35 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de overige prejudiciële vragen niet te worden beantwoord.

Kosten

36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, sub e, 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, moet aldus worden uitgelegd dat een „exploitatiebeperking" een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen „exploitatiebeperking" in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.

ondertekeningen