HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

8 septembrie 2011 *

În cauza C-120/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d'État (Belgia), prin decizia din 26 februarie 2010, primită de Curte la 5 martie 2010, în procedura

European Air Transport SA

împotriva

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

Région de Bruxelles-Capitale,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan și doamna M. Berger (raportor), judecători,

* Limba de procedură: franceza.

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 noiembrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru European Air Transport SA, de P. Malherbe și T. Leidgens, avocats;

— pentru Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale și Région de Bruxelles-Capitale, de F. Tulkens și N. Bonbled, avocats;

— pentru guvernul danez, de domnul C. Vang, în calitate de agent;

— pentru guvernul francez, de domnii G. de Bergues și M. Perrot, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de doamna C. Vrignon și de domnul K. Simonsson, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 februarie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 2 litera (e), a articolului 4 alineatul (4) și a articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002 privind stabilirea normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de exploatare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare (JO L 85, p. 40, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 219).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între European Air Transport SA (denumită în continuare „EAT"), societate de transport aerian, pe de o parte, și Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale și Région de Bruxelles-Capitale, pe de altă parte, cu privire la o amendă în cuantum de 56 113 euro aplicată EAT de Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (denumit în continuare „IBGE") pentru nerespectarea reglementării naționale referitoare la zgomotul în mediul urban.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (7) și (10) ale Directivei 2002/30 prevăd:

„(7) Adoptarea unui cadru comun de norme și proceduri pentru introducerea restricțiilor de exploatare pe aeroporturile comunitare, ca parte a unei abordări echilibrate a gestionării zgomotului, va contribui la asigurarea respectării exigențelor pieței interne prin introducerea unor restricții de exploatare

similare pe aeroporturile cu probleme comparabile de zgomot. Acest ansamblu de reglementări cuprinde o evaluare a impactului zgomotului pe un aeroport și o examinare a măsurilor care pot fi luate pentru atenuarea acestui impact, precum și o selecție a măsurilor adecvate de reducere a zgomotului în scopul obținerii, cu costuri minime, a celui mai mare beneficiu pentru mediu.

[...]

(10) Cea de-a treizeci și treia Adunare a OACI adoptă Rezoluția A33/7 care definește conceptul de «abordare echilibrată» a gestionării zgomotului prin care se stabilește o nouă politică de abordare privind tratarea zgomotului produs de avioane care include orientarea internațională privind introducerea restricțiilor de exploatare specifice fiecărui aeroport în parte. Conceptul de «abordare echilibrată» a gestionării zgomotului cuprinde patru elemente principale și impune o evaluare atentă a diferitelor soluții de reducere a zgomotului, inclusiv reducerea zgomotului produs de aeronave la sursă, măsuri de amenajare și de gestionare a teritoriului, proceduri operaționale de reducere a zgomotului și restricții de exploatare, fără a aduce atingere obligațiilor legale relevante, acordurilor existente, legislației în vigoare și politicilor stabilite."

4 Articolul 1 din Directiva 2002/30, intitulat „Obiective", prevede:

„Obiectivele prezentei directive sunt următoarele:

(a) stabilirea în cadrul Comunității a unor norme care să faciliteze introducerea, într-o manieră consecventă, a restricțiilor de exploatare la nivelul aeroporturilor pentru limitarea sau reducerea numărului persoanelor afectate în mod semnificativ de efectele nocive ale zgomotului;

[...]"

5 Articolul 2 litera (e) din Directiva 2002/30 prevede:

„În înțelesul prezentei directive:

[...]

(e) «restricții de exploatare» înseamnă acțiunea având legătură cu zgomotul prin care se limitează sau se reduce accesul avioanelor civile subsonice cu reacție pe un aeroport. Aceasta include restricții de operare [a se citi «de exploatare»] care vizează retragerea din exploatare a aeronavelor cu o marjă mică de conformitate pe anumite aeroporturi, precum și restricții parțiale de exploatare care limitează exploatarea avioanelor civile subsonice cu reacție în funcție de perioada de timp."

6 Potrivit articolului 4 alineatul (4) din această directivă, intitulat „Norme generale privind gestionarea zgomotului aeronavelor":

„Restricțiile de exploatare bazate pe performanțe au la bază numai performanțele acustice ale aeronavei stabilite prin procedura de certificare efectuată în conformitate cu volumul I din anexa 16 la Convenția privind aviația civilă internațională, ediția a treia (iulie 1993) [încheiată la Chicago, la 7 decembrie 1944 (denumită în continuare «Convenția OACI»)]."

7 Articolul 5 din Directiva 2002/30, intitulat „Norme de evaluare", prevede:

„(1) Atunci când se are în vedere o decizie de restricționare a exploatării, se iau în considerare informațiile menționate în anexa II, dacă este cazul și în măsura în care este posibil, cu privire la restricțiile de exploatare și caracteristicile aeroportului.

(2) În situația în care proiectele aeroportuare sunt supuse unei evaluări a impactului asupra mediului în temeiul Directivei 85/337/CEE [a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174)], evaluarea efectuată în conformitate cu directiva menționată se consideră ca întrunind cerințele de la alineatul (1), cu condiția ca evaluarea să țină cont, pe cât posibil, de informațiile specificate în anexa II la prezenta directivă."

8 Articolul 6 din Directiva 2002/30, intitulat „Norme privind introducerea restricțiilor de exploatare în vederea retragerii aeronavelor cu o marjă mică de conformitate", prevede:

„(1) Dacă evaluarea tuturor măsurilor disponibile, inclusiv a restricțiilor parțiale de exploatare, efectuată în conformitate cu cerințele articolului 5, demonstrează că îndeplinirea obiectivelor prezentei directive impune introducerea restricțiilor care vizează retragerea din exploatare a aeronavelor cu o marjă mică de conformitate, […] se aplică următoarele norme […]

(2) Sub rezerva normelor de evaluare prezentate la articolul 5, aeroporturile urbane menționate în anexa 1 pot introduce măsuri mai stricte în ceea ce privește definirea aeronavelor cu o marjă mică de conformitate, cu condiția ca aceste măsuri să nu afecteze avioanele civile subsonice cu reacție care, fie prin certificarea inițială, fie prin o nouă certificare, se conformează standardelor de zgomot din anexa 16 volumul I partea II capitolul 4 la Convenția privind aviația civilă internațională."

Dreptul național

9 La nivel federal, Directiva 2002/30 a fost transpusă prin Decretul regal din 25 septembrie 2003 privind stabilirea normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de exploatare pe aeroportul Bruxelles-National (*Moniteur belge* din 26 septembrie 2003, p. 47538).

10 Potrivit articolului 9 din Ordonanța din 17 iulie 1997 a regiunii Bruxelles-Capitală privind combaterea zgomotului în mediul urban (*Moniteur belge* din 23 octombrie 1997, p. 28215, denumită în continuare „Ordonanța din 17 iulie 1997”):

„Guvernul adoptă toate măsurile necesare în vederea:

1° limitării zgomotului generat de anumite surse prin definirea unor standarde maxime de emisie sau de imisie;

2° stabilirii, pentru sursele de zgomot, a unor praguri acceptabile în funcție de proveniența lor, de localizarea lor urbană, de caracteristicile acustice ale acestora și de necesitatea de a proteja în special ocupanții imobilelor situate în anumite zone;

3° reglementării utilizării de aparate, de dispozitive sau de obiecte în funcție de împrejurările în care zgomotele sau vibrațiile produse sau susceptibile de a se produce ar deranja peste măsură;

[...]”

11 Articolul 32 din Ordonanța din 25 martie 1999 a regiunii Bruxelles-Capitală privind depistarea, constatarea, urmărirea și reprimarea încălcărilor în materie de mediu (*Moniteur belge* din 24 iunie 1999, p. 23850, denumită în continuare „Ordonanța din 25 martie 1999") prevede:

„Orice persoană care săvârșește una dintre următoarele încălcări poate fi sancționată cu o amendă administrativă cuprinsă între 62,50 euro și 625 de euro:

[…]

8° conform Ordonanței din 17 iulie 1997 privind combaterea zgomotului în mediul urban:

a) fără a fi necesar, din imprudență sau din neglijență, provoacă zgomot sau perturbări pe străzi de natură să afecteze liniștea sau sănătatea locuitorilor;

b) între orele 22 și 7, provoacă zgomot sau perturbări de natură să afecteze liniștea sau sănătatea locuitorilor;

c) face dovada unui comportament anormal de zgomotos sau nu împiedică un comportament de aceeași natură al persoanelor sau al animalelor pentru care răspunde."

12 Potrivit articolului 33 din această ordonanță:

„Orice persoană care săvârșește una dintre următoarele încălcări poate fi sancționată cu o amendă administrativă cuprinsă între 625 de euro și 62 500 de euro:

[...]

7° conform Ordonanței din 17 iulie 1997 privind combaterea zgomotului în mediul urban:

a) provoacă, pe străzi sau într-un loc public, zgomote supuse autorizării prealabile fără a dispune de o asemenea autorizație sau fără a respecta condițiile prevăzute de aceasta;

b) în calitate de proprietar, deținător sau utilizator al unei surse sonore, creează în mod direct sau indirect ori permite continuarea unui dezagrement care depășește standardele stabilite de guvern;

[...]"

13 Articolul 35 din ordonanța menționată prevede:

„Încălcările enumerate la articolele 32 și 33 fac obiectul fie al unor urmăriri penale, fie al unei amenzi administrative.

[...]"

14 Articolul 2 din Decretul din 27 mai 1999 al regiunii Bruxelles-Capitală privind combaterea zgomotului produs de traficul aerian (*Moniteur belge* din 11 august 1999, p. 30002, denumit în continuare „Decretul din 27 mai 1999") prevede valorile-limită pe care nivelul de zgomot nu le poate depăși.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

15 Din decizia de trimitere reiese că IBGE a constatat că, în cursul lunii octombrie a anului 2006, EAT săvârșise 62 de încălcări ale Ordonanței din 17 iulie 1997, ale Ordonanței din 25 martie 1999, precum și ale Decretului din 27 mai 1999. Se impută EAT emiterea de aeronavele sale, în timpul nopții, a unor zgomote care depășesc valorile-limită prevăzute de aceste reglementări.

16 La 24 noiembrie 2006, IBGE a întocmit un proces-verbal de constatare a acestor încălcări, pe care l-a transmis EAT la 4 decembrie 2006.

17 La 24 august 2007, IBGE a inițiat o procedură în vederea aplicării unei sancțiuni administrative EAT, la finalul căreia în sarcina acestei societăți a fost stabilită o amendă în cuantum de 56 113 euro, pentru 48 dintre cele 62 de încălcări săvârșite în cursul lunii octombrie a anului 2006, între orele două și cinci dimineața.

18 Împotriva acestei decizii, EAT a formulat o acțiune la Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, care, prin decizia din 24 ianuarie 2008, a confirmat sancțiunea aplicată de IBGE.

19 La 20 martie 2008, societatea menționată a introdus la Conseil d'État o acțiune împotriva Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale și a Région de Bruxelles-Capitale pentru a obține anularea deciziei din 24 ianuarie 2008. În această privință, EAT a arătat că Decretul din 27 mai 1999 încalcă articolele 4 și 6 din Directiva 2002/30, în temeiul cărora, pe de o parte, toate măsurile constând în restricții

de exploatare adoptate de autoritățile competente, și anume, în cauza principală, de IBGE, trebuie să aibă la bază zgomotul emis de aeronavă, stabilit prin procedura de certificare efectuată în conformitate cu volumul I din anexa 16 la Convenția OACI, și, pe de altă parte, autoritățile competente ale statelor membre nu pot interzice sau limita exploatarea unor avioane care îndeplinesc standardele prevăzute în capitolul 3 din volumul menționat, cu excepția cazului în care este vorba despre aeronave care prezintă o marjă mică de conformitate cu respectivul capitol 3.

20 În plus, reclamanta din acțiunea principală a arătat că acest decret încalcă articolul 6 din Directiva 2002/30, care prevede că autoritățile competente ale statelor membre nu pot lua în niciun caz măsuri prin care să limiteze exploatarea avioanelor care îndeplinesc standardele prevăzute în volumul I partea II capitolul 4 din anexa 16 la Convenția OACI.

21 În aceste condiții, Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea «restricții de exploatare», menționată la articolul 2 litera (e) din [Directiva 2002/30], trebuie interpretată în sensul că include norme de stabilire a unor limite ale nivelului sonor măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului și în cazul depășirii cărora autorul depășirii poate face obiectul unei sancțiuni, în condițiile în care aeronavele au obligația de a respecta rutele și de a se conforma procedurilor de aterizare și de decolare stabilite de alte autorități administrative fără a ține seama de respectarea acestor limite sonore?

2) Articolul 2 litera (e) și articolul 4 alineatul (4) din [această] directivă trebuie interpretate în sensul că orice «restricție de exploatare» trebuie să fie «[bazată] pe performanțe» sau aceste dispoziții permit ca alte dispoziții, referitoare la protecția mediului, să limiteze accesul la aeroport în funcție de nivelul sonor măsurat la sol, care trebuie respectat cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea

aeroportului și în cazul depășirii căruia autorul depășirii poate face obiectul unei sancțiuni?

3) Articolul 4 alineatul (4) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că interzice ca, în plus față de restricțiile de exploatare bazate pe performanțe și care se întemeiază pe zgomotul emis de aeronavă, norme referitoare la protecția mediului să stabilească limite ale nivelului sonor măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului?

4) Articolul 6 alineatul (2) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că interzice stabilirea prin norme a unor limite ale nivelului sonor măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în aproprierea aeroportului și în cazul depășirii cărora autorul depășirii poate face obiectul unei sancțiuni, norme care pot fi încălcate de avioane care respectă standardele din volumul I partea II capitolul 4 din anexa 16 la Convenția OACI?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

22 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă noțiunea „restricții de exploatare" prevăzută la articolul 2 litera (e) din Directiva 2002/30 trebuie interpretată în sensul că include norme de stabilire a unor limite ale nivelului sonor măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului și în cazul depășirii cărora autorul depășirii poate face obiectul unei sancțiuni.

23 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din considerentul (7) al Directivei 2002/30, aceasta urmărește „[a]doptarea unui cadru comun de norme și proceduri pentru introducerea restricțiilor de exploatare pe aeroporturile comunitare, ca parte a unei abordări echilibrate a gestionării zgomotului".

24 În această privință, considerentul (10) al directivei menționate precizează că abordarea echilibrată constituie o politică de abordare privind tratarea zgomotului produs de avioane care include în special orientarea internațională pentru introducerea restricțiilor de exploatare specifice fiecărui aeroport în parte. Conceptul „abordare echilibrată", definit de Rezoluția A33/7, adoptată de cea de a treizeci și treia Adunare a OACI, cuprinde patru elemente principale și impune o evaluare atentă a diferitelor soluții posibile de reducere a zgomotului, inclusiv reducerea zgomotului produs de aeronave la sursă, măsuri de amenajare și de gestionare a teritoriului, proceduri operaționale de reducere a zgomotului și restricții de exploatare, fără a aduce atingere obligațiilor legale relevante, acordurilor existente, legislației în vigoare și politicilor stabilite (a se vedea în special Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Belgia, C-422/05, Rep., p. I-4749, punctul 38).

25 Rezultă că restricțiile de exploatare sunt admisibile numai în cazul în care nicio altă măsură de gestionare a zgomotului nu a permis atingerea obiectivelor urmărite de Directiva 2002/30, astfel cum sunt menționate la articolul 1 din aceasta.

26 În acest context, articolul 2 litera (e) din Directiva 2002/30, care definește „restricțiile de exploatare" drept acțiunea având legătură cu zgomotul prin care se limitează sau se reduce accesul avioanelor civile subsonice cu reacție pe un aeroport, precizează că pot exista fie restricții parțiale, care limitează exploatarea avioanelor civile subsonice

cu reacție în funcție de perioadă, fie restricții care constau în retragerea totală din exploatare a aeronavelor cu o marjă mică de conformitate pe anumite aeroporturi.

27 Această clasificare este, de altfel, confirmată de articolul 6 alineatul (1) din această directivă, care permite adoptarea unor restricții parțiale de exploatare care vizează retragerea din circulație a aeronavelor numai în cazul în care toate măsurile posibile, inclusiv restricțiile parțiale de exploatare, nu au permis atingerea obiectivelor urmărite de Directiva 2002/30.

28 În consecință, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 48 din concluzii, restricțiile de exploatare în sensul articolului 2 litera (e) din această directivă implică o interdicție de acces la aeroportul în cauză, interdicție care poate fi totală sau parțială.

29 Or, o reglementare privind mediul precum cea în discuție în acțiunea principală, care impune limite maxime ale zgomotului măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului, nu constituie, ca atare, o interdicție de acces la aeroportul în cauză.

30 De altfel, aplicarea unei metode care constă în măsurarea la sol a zgomotului produs de o aeronavă în zbor constituie un element al unei abordări echilibrate, astfel cum s-a arătat la punctele 23 și 24 din prezenta hotărâre, întrucât poate furniza mai multe date care să permită concilierea intereselor concurente ale persoanelor afectate de zgomote, ale operatorilor economici care folosesc avioanele și ale societății în ansamblul său.

31 Dat fiind contextul economic, tehnic și juridic relevant din care fac parte, nu se poate exclude totuși ca astfel de reglementări să poată avea aceleași efecte cu o interdicție de acces.

32 Astfel, dacă limitele impuse prin aceste reglementări sunt atât de restrictive încât îi obligă pe operatorii de aeronave să renunțe la activitatea lor economică, asemenea reglementări ar trebui interpretate drept interdicții și, prin urmare, ar constitui „restricții de exploatare" în sensul articolului 2 litera (e) din această directivă.

33 În cauza principală, revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă măsurile adoptate de Région de Bruxelles-Capitale au astfel de efecte.

34 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că articolul 2 litera (e) din Directiva 2002/30 trebuie interpretat în sensul că o „restricție de exploatare" constituie o măsură prohibitivă totală sau temporară prin care se interzice accesul unei aeronave civile subsonice cu reacție pe un aeroport dintr-un stat membru al Uniunii. În consecință, o reglementare națională în materie de mediu prin care sunt impuse limite maxime ale zgomotului măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului nu constituie, ca atare, o „restricție de exploatare" în sensul acestei dispoziții, cu excepția cazului în care, dat fiind contextul economic, tehnic și juridic relevant, aceasta poate avea aceleași efecte cu o interdicție de acces pe aeroportul respectiv.

Cu privire la a doua, a treia și a patra întrebare

35 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la celelalte întrebări preliminare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 2 litera (e) din Directiva 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002 privind stabilirea normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de exploatare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare trebuie interpretat în sensul că o „restricție de exploatare" constituie o măsură prohibitivă totală sau temporară prin care se interzice accesul unei aeronave civile subsonice cu reacție pe un aeroport dintr-un stat membru al Uniunii. În consecință, o reglementare națională în materie de mediu prin care sunt impuse limite maxime ale zgomotului măsurat la sol care trebuie respectate cu ocazia survolării teritoriilor aflate în apropierea aeroportului nu constituie, ca atare, o „restricție de exploatare" în sensul acestei dispoziții, cu excepția cazului în care, dat fiind contextul economic, tehnic și juridic relevant, aceasta poate avea aceleași efecte cu o interdicție de acces pe aeroportul respectiv.

Semnături