

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 juni 2007^{*}

In zaak C-422/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 28 november 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon en M. Huttunen als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Wimmer, vervolgens door A. Hubert als gemachtigden,

verweerder,

^{*} Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, J. Klučka, J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus (rapporteur) en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 januari 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België, met de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen (*Belgisch Staatsblad* van 17 april 2002, blz. 15570; hierna: „koninklijk besluit van 14 april 2002”), de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens 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”), alsmede krachtens artikel 10, tweede alinea, EG, in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG.

Rechtskader

Gemeenschapsregeling

- 2 De richtlijn is overeenkomstig artikel 17 ervan in werking getreden op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, te weten op 28 maart 2002. Deze richtlijn heeft enerzijds het begrip „evenwichtige aanpak” voor het beheer van vliegtuiggeluid en anderzijds richtsnoeren voor het opleggen van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Europese Gemeenschap ingevoerd.

- 3 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- d) „marginaal conforme vliegtuigen”: civiele subsonische straalvliegtuigen die voldoen aan de geluidsnormen, zoals vastgesteld in boekdeel 1, deel II,

hoofdstuk 3 van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, met een cumulatieve marge van niet meer dan 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in decibels — effectief waargenomen geluid in decibel), waarbij de cumulatieve marge de in EPNdB uitgedrukte waarde is die wordt verkregen door het bij elkaar optellen van de individuele marges (d.i. de verschillen tussen het gecertificeerde geluidsniveau en het maximaal toegestane geluidsniveau) op elk van de drie referentiegeluidmeetpunten zoals omschreven in boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3 van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart;

- 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;

[...]

- g) ‚evenwichtige aanpak’: 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.”

- 4 Artikel 4 van de richtlijn, met als opschrift „Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten volgen voor de geluidsproblematiek van luchthavens op hun grondgebied een evenwichtige aanpak. Daarbij kunnen zij als maatregelen voor het beheer van vliegtuiggeluid ook economische stimulansen overwegen.

2. Bij het overwegen van exploitatiebeperkingen houden de bevoegde instanties rekening met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven.

3. De krachtens deze richtlijn genomen maatregelen of combinaties van maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te halen. Zij mogen evenmin discriminerend zijn op grond van de nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen of vliegtuigfabrikanten.

4. Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993).”

5 Artikel 5 van de richtlijn, met als opschrift „Evaluatieregels”, bepaalt:

„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.

[...]”

6 Artikel 7 van de richtlijn, met als opschrift „Bestaande exploitatiebeperkingen”, bepaalt:

„Artikel 5 is niet van toepassing op:

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

[...]”

7 Artikel 16 van de richtlijn preciseert:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 28 september 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

[...]”

- 8 Bij de richtlijn is verordening (EG) nr. 925/1999 van de Raad van 29 april 1999 ingetrokken, 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) (PB L 115, blz. 1, en — rectificaties — PB L 120, blz. 46, en PB L 262, blz. 23).

9 Artikel 1 van deze verordening bepaalde:

„Het doel van deze verordening is voorschriften vast te stellen om in de Gemeenschap een verslechtering van de totale geluidsoverlast van gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen te voorkomen en tegelijkertijd andere milieuschade te beperken.”

10 Volgens artikel 2 van deze verordening werd verstaan onder:

„1. *„civiel subsonisch straalvliegtuig*’: een civiel subsonisch straalvliegtuig met een gecertificeerde maximumstartmassa van 34 000 kg of meer of met een voor het betrokken vliegtuigtype gecertificeerde maximumcapaciteit van meer dan 19 stoelen, de uitsluitend voor de bemanning bestemde stoelen niet meegerekend, en aangedreven met motoren met een omloopverhouding van minder dan 3;

2. *„gerecertificeerd civiel subsonisch straalvliegtuig*’: een civiel subsonisch straalvliegtuig dat oorspronkelijk is gecertificeerd op basis van de hoofdstuk 2- of gelijkwaardige normen, dan wel waarvoor oorspronkelijk geen geluidscertificering heeft plaatsgevonden, dat is aangepast aan de hoofdstuk 3-normen, hetzij rechtstreeks door technische ingrepen of onrechtstreeks door operationele beperkingen; civiele subsonische straalvliegtuigen die oorspronkelijk alleen door middel van gewichtsbependingen dubbel konden worden gecertificeerd overeenkomstig de hoofdstuk 3-normen, moeten als gerecertificeerde vliegtuigen worden beschouwd; civiele subsonische straalvliegtuigen die zijn aangepast aan de hoofdstuk 3-normen omdat zij met geheel nieuwe motoren zijn uitgerust met een omloopverhouding van 3 of meer, worden niet als gerecertificeerde vliegtuigen beschouwd;

[...]

4. *„operationele beperkingen*’: beperkingen die aan het gewicht van het vliegtuig worden gesteld en/of beperkingen waarover de piloot of de maatschappij de controle heeft, zoals de vleugelklepstand;

[...]”

- 11 Artikel 3 van die verordening bepaalde met betrekking tot niet-conforme vliegtuigen:

„1. Gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen worden met ingang van de toepassingsdatum van deze verordening niet langer in het nationale register van een lidstaat ingeschreven.

2. De bepalingen van lid 1 zijn niet van toepassing op civiele subsonische straalvliegtuigen die op de toepassingsdatum van deze verordening in een lidstaat ingeschreven waren en sindsdien altijd in de Gemeenschap geregistreerd zijn geweest.

3. Onverminderd de bepalingen van richtlijn 92/14/EEG en in het bijzonder artikel 2, lid 2, daarvan, is met ingang van 1 april 2002 de exploitatie op luchthavens binnen het grondgebied van de Gemeenschap van in derde landen ingeschreven gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen niet langer toegestaan, tenzij de maatschappij die dergelijke vliegtuigen exploiteert, kan bewijzen dat deze op de toepassingsdatum van deze verordening in de betrokken derde landen ingeschreven waren en vóór die datum, tussen 1 april 1995 en de toepassingsdatum van deze verordening, binnen het grondgebied van de Gemeenschap zijn geëxploiteerd.

4. In de registers van de lidstaten ingeschreven gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen mogen met ingang van 1 april 2002 niet langer op luchthavens binnen het grondgebied van de Gemeenschap geëxploiteerd worden, tenzij zij vóór de toepassingsdatum van deze verordening binnen dat grondgebied zijn geëxploiteerd.”

Nationale regeling

- 12 Het koninklijk besluit van 14 april 2002 is in werking getreden op 1 juli 2003. Uit de aanhef van dit koninklijk besluit blijkt dat de wetgever bij de vaststelling ervan onder meer rekening heeft gehouden met verordening nr. 925/1999 alsook met de dwingende noodzaak om de rechtsonzekerheid te voorkomen die voor de marktdeelnemers het gevolg zou zijn van de intrekking van deze verordening op 28 maart 2002.
- 13 Bij het koninklijk besluit van 14 april 2002 zijn nachtelijke exploitatiebeperkingen ingevoerd op alle luchthavens op het Belgische grondgebied voor sommige categorieën civiele subsonische straalvliegtuigen die zijn gecertificeerd om te voldoen aan de normen van boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het op 7 december 1944 te Chicago gesloten Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (*United Nations Treaty Series*, vol. 15, nr. 102).
- 14 Artikel 1 van het koninklijk besluit van 14 april 2002 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 (landingsgestel en draagkrachtvergrotende kleppen ingetrokken).”
- 15 Artikel 2 van dit besluit luidt als volgt:

„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.”

¹⁶ Volgens artikel 3 ervan geldt het koninklijk besluit van 14 april 2002 onverminderd de bepalingen van verordening nr. 925/1999. Artikel 4 van dit besluit stelt de datum van inwerkingtreding ervan vast op 1 juli 2003.

Precontentieuze procedure

¹⁷ Op 6 juni 2002 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten om inlichtingen over het koninklijk besluit van 14 april 2002 verzocht, onder meer over de rechtvaardigingsgronden voor het behoud van de verwijzing naar het criterium van de „omloopverhouding” van de motoren in verordening (EG) nr. 925/1999, hoewel deze verordening op het ogenblik van de vaststelling van dat besluit reeds was ingetrokken en dit criterium in de richtlijn niet was overgenomen.

- 18 Omdat zij geen genoegen nam met het antwoord van de Belgische autoriteiten van 28 juni 2002, heeft de Commissie het Koninkrijk België op 24 oktober 2002 een aanmaningsbrief toegestuurd waarin zij erop wees dat de tijdens de termijn voor uitvoering van de richtlijn genomen maatregelen het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar konden brengen en dus inbreuk op de betrokken richtlijn alsook op artikel 10, tweede alinea, EG, in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG maakten.
- 19 In hun antwoord van 23 december 2002 hebben de Belgische autoriteiten een aantal argumenten aangevoerd ten bewijze 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” in de zin van artikel 7 van deze richtlijn.
- 20 Omdat zij het niet eens was met de verstrekte uitleg, heeft de Commissie het Koninkrijk België op 3 juni 2003 een met redenen omkleed advies doen toekomen met het verzoek de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na de betekening van dit advies hieraan te voldoen. Het Koninkrijk België heeft bij brief van 25 juli 2003 op dit advies geantwoord.
- 21 Het Koninkrijk België heeft de Commissie mededeling gedaan van de vaststelling van 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). Dit koninklijk besluit, dat wordt geacht uitvoering te geven aan de richtlijn, is op de dag van de bekendmaking ervan in werking getreden en heeft het koninklijk besluit van 14 april 2002 niet ingetrokken.
- 22 De Commissie heeft uiteindelijk het onderhavige beroep krachtens artikel 226 EG ingesteld.

Het beroep

Ontvankelijkheid

- 23 Volgens de Belgische regering is het beroep niet-ontvankelijk, op grond dat in het verzoekschrift wordt aangevoerd dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 bij de vaststelling van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn op 25 september 2003, te weten drie dagen vóór het verstrijken van de termijn voor uitvoering, niet is ingetrokken, en voorts dat dit besluit ook na het verstrijken van deze termijn is gehandhaafd. De Commissie heeft het voorwerp van het geschil uitgebreid voor zover de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies enkel betrekking hebben op de maatregelen die tijdens de voor de uitvoering van deze richtlijn verleende termijn zijn genomen, terwijl de Commissie in het verzoekschrift hieraan nog de houding van de Belgische autoriteiten na deze termijn heeft toegevoegd.
- 24 De Belgische regering betoogt in dit verband dat, aangezien deze nieuwe grief niet in het met redenen omkleed advies was vermeld, de verwerende lidstaat niet de mogelijkheid heeft gehad om de hem verweten niet-nakoming te beëindigen of om op dit punt uitleg te verschaffen voordat de zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt.
- 25 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het voorwerp van het geschil wordt bepaald door de door de Commissie aan de lidstaat gezonden aanmaningsbrief en het daaropvolgende met redenen omkleed advies, zodat het daarna niet meer kan worden verruimd. De aan de betrokken staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen, vormt immers — ook wanneer die staat meent daarvan geen gebruik te moeten maken — een door het EG-Verdrag gewilde essentiële waarborg, en de eerbiediging van die mogelijkheid is een wezenlijk vormvereiste voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen. Derhalve moeten het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift van de Commissie op dezelfde grieven berusten als de aanmaningsbrief waarmee de precontentieuze procedure is ingeleid (zie onder meer arresten van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 55, en 22 april 1999, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-340/96, Jurispr. blz. I-2023, punt 36).

- 26 In casu verwijt de Commissie in haar met redenen omkleed advies het Koninkrijk België dat het met de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002 maatregelen heeft genomen die het resultaat van de richtlijn ernstig in gevaar brengen.
- 27 De Commissie merkt in haar verzoekschrift weliswaar op dat het Koninkrijk België het koninklijk besluit van 14 april 2002 niet heeft ingetrokken toen het de richtlijn heeft uitgevoerd, en dat het koninklijk besluit na de termijn voor uitvoering nog steeds van kracht was, maar een dergelijke opmerking, ook al is deze pas in de fase van het verzoekschrift gemaakt, kan geen nieuwe grief vormen. Het gaat immers om een eenvoudige feitelijke vaststelling van de Commissie waarop zij zich mag beroepen voor zover de beschreven situatie het bewijs kan vormen dat er sinds het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies verleende termijn van twee maanden geen wijzigingen zijn opgetreden, en dat, zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie opmerkt, het koninklijk besluit van 14 april 2002 geen overgangsmaatregel was teneinde de continuïteit te waarborgen na de intrekking van verordening nr. 925/1999.
- 28 In dit verband zij opgemerkt dat op 3 juni 2003, toen de Commissie het met redenen omkleed advies heeft uitgebracht, de termijn voor de uitvoering van de richtlijn nog niet was verstreken, de maatregelen voor de uitvoering van deze richtlijn niet waren vastgesteld en het koninklijk besluit van 14 april 2002 nog niet in werking was getreden.
- 29 In die omstandigheden kan de Commissie niet op goede gronden worden verweten dat zij in het met redenen omkleed advies niet heeft aangevoerd dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 bij de vaststelling van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn niet is ingetrokken, en evenmin dat het besluit ook na het verstrijken van deze termijn is gehandhaafd.
- 30 Hieruit volgt dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

- 31 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie één enkele grief aan: het Koninkrijk België heeft tijdens de voor de uitvoering van de richtlijn aan de lidstaten toegekende termijn en op een tijdstip dat deze richtlijn reeds in werking was getreden, het koninklijk besluit van 14 april 2002 vastgesteld, waarin met betrekking tot de aan sommige categorieën vliegtuigen opgelegde exploitatiebeperkingen de aanpak van de reeds ingetrokken verordening nr. 925/1999 en niet die van bedoelde richtlijn wordt gevolgd. Hierdoor is het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat, namelijk de vaststelling in de gehele Gemeenschap van een samenhangend kader voor de invoering van exploitatiebeperkingen voor vliegtuigen op basis van één enkele definitie van hetgeen moet worden verstaan onder vliegtuigen die voldoen aan de regels van boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, ernstig in gevaar gebracht.
- 32 Krachtens artikel 4, lid 4, van de richtlijn moeten geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen immers worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij dit verdrag, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993), terwijl artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 april 2002 voor de vaststelling van exploitatiebeperkingen — net als verordening nr. 925/1999 — naar het begrip omloopverhouding van de motoren verwijst.
- 33 De Belgische regering betwist de niet-nakoming op drie gronden: ten eerste, het koninklijk besluit van 14 april 2002 valt binnen de werkingssfeer van artikel 7 van de richtlijn, ten tweede, het strookt met de doelstelling van de gemeenschapswetgever, aangezien het de rechtsleemte vult die het gevolg is van de intrekking van verordening nr. 925/1999, en, ten derde, dit besluit brengt het door de richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar.

Het koninklijk besluit van 14 april 2002 valt binnen de werkingssfeer van artikel 7 van de richtlijn

34 De Belgische regering voert aan dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 valt binnen de werkingssfeer van artikel 7 van de richtlijn, dat in een uitzondering voorziet voor exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn.

35 Verder maakte het koninklijk besluit van 14 april 2002 deel uit van het „gevestigde beleid” en van de „reeds geldende exploitatiebeperkingen” waarnaar respectievelijk wordt verwezen in resolutie A33/7, die in oktober 2001 op de 33e algemene vergadering van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (hierna: „ICAO”) is goedgekeurd en waarin een „Samenvatting van het permanente beleid en de praktijken van de ICAO op het gebied van milieubescherming” is opgenomen, en in artikel 7 van de richtlijn. Met het oog op het beperken van de nachtelijke geluidsoverlast van de luchthaven te Brussel heeft de Belgische ministerraad op 11 februari 2000 het „luchthavenakkoord” vastgesteld en een ad-hocwerkgroep opgericht die ermee was belast, een geheel van ontwerpregelingen uit te werken. Aangezien deze bepalingen deel uitmaken van een gevestigd beleid, althans daartoe door de nationale autoriteiten in de loop van 2000, dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van de richtlijn, was besloten, moeten zij — aldus nog steeds de Belgische regering — in aanmerking kunnen komen voor de uitzondering op de toepassing van de door deze richtlijn ingevoerde minder strikte evaluatieregels.

36 Vaststaat dat de sinds 4 mei 2000 toepasselijke verordening nr. 925/1999 onder meer de vaststelling beoogde van beschermingsmaatregelen die verdere verslechtering van de geluidssituatie rondom de communautaire luchthavens dienden te voorkomen en de situatie met betrekking tot het brandstofverbruik en de luchtverontreiniging door de motoren dienden te verbeteren. Deze maatregelen hielden in dat in alle lidstaten exploitatiebeperkingen voor gecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen werden opgelegd, met als parameter de omloopverhouding van hun motoren.

- 37 Ook de richtlijn heeft tot doel, een verslechtering van de geluidssituatie te voorkomen en het milieu te beschermen door exploitatiebeperkingen in te voeren. Deze beperkingen houden evenwel geen verband met de omloopverhouding van de vliegtuigmotoren, maar worden vastgesteld op basis van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer op alle luchthavens waarop deze richtlijn ziet. Deze aanpak heeft als voordeel dat vergelijkbare exploitatiebeperkingen worden ingevoerd op luchthavens met grotendeels vergelijkbare geluidskenmerken.
- 38 Uit punt 10 van de considerans van de richtlijn blijkt 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 resolutie A33/7 die op de 33e algemene vergadering van de ICAO is goedgekeurd, 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 lawaai bestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd de desbetreffende wettelijke verplichtingen, de bestaande overeenkomsten, de thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid.
- 39 Uit punt 18 van de considerans van deze richtlijn blijkt eveneens dat de gemeenschapswetgever het in die omstandigheden met het oog op de eerbiediging van de verworven rechten van de betrokken marktdeelnemers noodzakelijk heeft geacht dat bestaande, voor specifieke luchthavens geldende maatregelen voor geluidsbeheer verder kunnen worden toegepast. Om die reden worden de in artikel 5 van de richtlijn neergelegde regels die in acht moeten worden genomen bij de besluitvorming inzake exploitatiebeperkingen, volgens artikel 7 van deze richtlijn niet op reeds geldende exploitatiebeperkingen toegepast.
- 40 Ook al is er in artikel 7, sub a, van de richtlijn sprake van exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, dit

betekent evenwel niet dat de doelstellingen van milieubescherming die worden genoemd in een door de Belgische ministerraad op 11 februari 2000 vastgesteld luchthavenakkoord en die stapsgewijs door de vaststelling van verschillende concrete beslissingen zijn verwezenlijkt, als in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde exploitatiebeperkingen kunnen worden aangemerkt.

41 Het opschrift van dit artikel 7 geeft immers reeds aan dat deze bepaling betrekking heeft op bestaande beperkingen. Ook al blijkt uit het luchthavenakkoord van 11 februari 2000 dat de ministerraad had besloten maatregelen te treffen om de nachtelijke geluidsoverlast op de luchthavens te beperken, dit akkoord heeft voor de betrokken marktdeelnemers geen verplichte specifieke exploitatiebeperkingen ingevoerd.

42 Ter ondersteuning van haar betoog verwijst de Belgische regering naar de tekst van artikel 7 zoals die in het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn was geformuleerd. Volgens deze tekst moest artikel 5 van de richtlijn niet worden toegepast op exploitatiebeperkingen die op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn reeds van kracht waren. Het aanvankelijke criterium dat de maatregelen van kracht moeten zijn, is dus vervangen door een soepeler criterium, namelijk dat louter tot de maatregelen moet zijn besloten. Deze wijziging zou elk nuttig effect verliezen indien de bewoordingen van artikel 7 van de richtlijn niet strikt en letterlijk werden uitgelegd, maar aldus zouden moeten worden uitgelegd dat zij enkel betrekking hebben op maatregelen waartoe niet slechts is besloten, maar die tevens zijn afgekondigd en gepubliceerd.

43 Dit is evenwel geen overtuigend argument.

44 Dat de formulering van artikel 7 van de richtlijn ten opzichte van het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn is gewijzigd, houdt immers verband met de beslissing van de wetgever om de draagwijdte van de uitzondering

op de toepassing van artikel 5 van deze richtlijn uit te breiden. Derhalve stemt het begrip „exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn” beter overeen met de in punt 18 van de considerans van deze richtlijn uitgedrukte wil van de wetgever om de verworven rechten van de betrokken marktdeelnemers te eerbiedigen, dan het begrip „exploitatiebeperkingen die reeds van kracht waren” op die datum, dat oorspronkelijk in dit voorstel was opgenomen.

45 Daardoor vallen volgens de bewoordingen van artikel 7, sub a, van de richtlijn niet alleen de in de lidstaten bij de inwerkingtreding van de richtlijn reeds van kracht zijnde exploitatiebeperkingen binnen de werkingssfeer ervan, maar ook de beperkingen die zijn vastgesteld en bekendgemaakt, maar waarvan de daadwerkelijke toepassing tot een latere datum is uitgesteld. Voor zover met laatstgenoemde beperkingen — nog vóór de toepassing ervan verplicht werd — aan de marktdeelnemers reeds verplichtingen met betrekking tot de toekomstige exploitatie van sommige typen vliegtuigen werden opgelegd, diende voor hun voorbereidingen met het oog op de aanpassing van hun vloot een uitzondering te worden gemaakt op basis van de eerbiediging van verworven rechten.

46 Daar de bij het koninklijk besluit van 14 april 2002 opgelegde exploitatiebeperkingen op 28 maart 2002 noch waren afgekondigd noch gepubliceerd, konden zij op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn geen rechten ten gunste van de marktdeelnemers in het leven hebben geroepen. Hieruit volgt dat zij niet onder het begrip „exploitatiebeperkingen waartoe reeds was besloten op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn” in de zin van artikel 7, sub a, van de richtlijn vielen.

47 De Belgische regering betoogt ten slotte dat uitsluitend vanwege de complexiteit die inherent is aan het Belgische rechtstelsel, met een bevoegdheidsverdeling tussen de federale entiteit en de regionale entiteiten op grond waarvan een lange overleg- en raadplegingsprocedure in acht moet worden genomen alvorens bepaalde politieke besluiten kunnen worden geformaliseerd, het besluit van de ministerraad pas op 14 april 2002 kon worden geformaliseerd in de vorm van de vaststelling van het betrokken koninklijk besluit houdende verbod op nachtvluchten van gerecertificeerde vliegtuigen.

48 In dit verband zij eraan herinnerd dat een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen (zie onder meer arresten van 26 juni 2001, Commissie/Italië, C-212/99, Jurispr. blz. I-4923, punt 34; 9 september 2004, Commissie/Spanje, C-195/02, Jurispr. blz. I-7857, punt 82, en 18 juli 2006, Commissie/Italië, C-119/04, Jurispr. blz. I-6885, punt 25).

49 Bijgevolg valt het koninklijk besluit van 14 april 2002 niet binnen de werkingssfeer van artikel 7 van de richtlijn.

Het koninklijk besluit van 14 april 2002 strookt met de doelstelling van de gemeenschapswetgever

50 Subsidiair voert de Belgische regering aan dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 is vastgesteld om de rechtsleemte te vullen die het gevolg was van de intrekking van verordening nr. 925/1999, en dus strookt met de doelstelling van de gemeenschapswetgever. Dit koninklijk besluit verwijst in zijn aanhef naar verordening nr. 925/1999, enerzijds omdat de besprekingen in de ministerraad van 11 februari 2000 betrekking hadden op deze verordening en anderzijds omdat het door de federale regering en de gefederaliseerde entiteiten gevolgde beleid bij deze verordening aansloot. Gelet op de uitdrukkelijke bedoeling van de regering om het gebruik op het Belgische grondgebied van sommige civiele subsonische straalvliegtuigen zo snel mogelijk te verbieden, moest worden voorkomen dat de marktdeelnemers zouden denken dat dit type vliegtuigen mocht worden gebruikt wegens de intrekking van verordening nr. 925/1999.

51 Dit argument kan niet worden aanvaard.

- 52 In de eerste plaats heeft de intrekking van verordening nr. 925/1999 immers geen rechtsleemte doen ontstaan, aangezien deze verordening door de richtlijn is vervangen op de dag zelf waarop deze laatste in werking is getreden. In dit verband dient erop te worden gewezen dat, zoals de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie opmerkt, niets de lidstaat belette om nationale regelingen vast te stellen die met de bepalingen van de richtlijn verenigbaar waren.
- 53 In de tweede plaats beoogde de gemeenschapswetgever met de vaststelling van de richtlijn — net als met de vaststelling van verordening nr. 925/1999 — weliswaar de door vliegtuigen veroorzaakte geluidsoverlast te verminderen, maar zijn de daartoe in de richtlijn en de verordening geplande maatregelen totaal verschillend. Volgens de richtlijn is de vermindering van de geluidsemmissie immers het resultaat van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer op alle luchthavens, terwijl de bepalingen van verordening nr. 925/1999 ertoe strekken de toename van de geluidsoverlast te voorkomen door aan civiele subsonische straalvliegtuigen exploitatiebeperkingen op te leggen op basis van de omloopverhouding van hun motoren.
- 54 In de derde plaats heeft de richtlijn volgens artikel 1, sub a, ervan onder meer tot doel, voorschriften voor de Gemeenschap vast te stellen om het op samenhangende wijze invoeren van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens te vergemakkelijken, en bevat zij daartoe in artikel 2, sub d, een definitie van het begrip vliegtuigen die „marginaal conform” de in boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart vastgelegde normen zijn, zonder naar gerecertificeerde vliegtuigen te verwijzen.
- 55 Het koninklijk besluit van 14 april 2002 beoogt evenwel volgens de vijfde overweging van de aanhef ervan een op nationaal vlak geharmoniseerd regelgevend kader voor diezelfde categorie vliegtuigen vast te stellen, en voert daartoe beperkingen voor nachtvluchten van gerecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen in, onge-

acht of deze zijn aangepast om te voldoen aan de in boekdeel 1, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart vastgelegde normen.

56 De Belgische regering voert voorts aan dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 een algemene werkingssfeer heeft en voor het volledige nationale grondgebied geldt, terwijl de luchthaven Brussel-Nationaal, die — gelet op het aantal vluchten — de enige luchthaven is waarop de richtlijn ziet, reeds aan exploitatiebeperkingen was onderworpen. Tot deze laatste beperkingen is besloten bij ministerieel besluit van 26 oktober 2000 tot goedkeuring van het reglement dat werd aangenomen door de raad van bestuur van BIAC, NV van publiek recht, van 15 juni 2000, betreffende de invoering van een geluidsquotasysteem tijdens de nacht en tot bepaling van de maximaal toegelaten hoeveelheid nachtlawaai op de luchthaven Brussel-Nationaal (*Belgisch Staatsblad* van 17 november 2000, blz. 38194). Bij dit ministerieel besluit is dus elke start van civiele subsonische straalvliegtuigen vanaf deze luchthaven verboden, en de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 april 2002 komen bovenop een reeds bestaande regeling.

57 Dit standpunt kan niet worden aanvaard.

58 Ook al was de enige luchthaven in België waarop de richtlijn rechtstreeks betrekking heeft, reeds onderworpen aan in 2000 vastgestelde exploitatiebeperkingen die bij een specifiek ministerieel besluit zijn opgelegd, dit betekent evenwel niet dat het Koninkrijk België bij de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002, dat ongeacht het aantal vliegbewegingen op alle op zijn grondgebied gelegen luchthavens van toepassing is, voorbij kon gaan aan de aanpak die voor de vaststelling van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen werd opgelegd door deze reeds in werking getreden richtlijn.

59 In dit verband zij erop gewezen dat volgens vaste rechtspraak het feit dat een bepaalde activiteit waarop een richtlijn betrekking heeft, in een lidstaat nog niet bestaat, deze lidstaat niet kan ontheffen van zijn verplichting wettelijke of

bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter verzekering van een adequate uitvoering van de bepalingen van die richtlijn (arresten van 15 maart 1990, Commissie/Nederland, C-339/87, Jurispr. blz. I-851, punt 22; 16 november 2000, Commissie/Griekenland, C-214/98, Jurispr. blz. I-9601, punt 22; 13 december 2001, Commissie/Ierland, C-372/00, Jurispr. blz. I-10303, punt 11, en 30 mei 2002, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-441/00, Jurispr. blz. I-4699, punt 15).

- 60 Bijgevolg kan het koninklijk besluit van 14 april 2002 niet worden geacht te stroken met de doelstelling van de gemeenschapswetgever.

Het koninklijk besluit van 14 april 2002 brengt het door de richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar

- 61 Nog meer subsidiair betoogt de Belgische regering dat de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002 tijdens de aan de lidstaten voor de uitvoering van de richtlijn toegekende termijn niet alleen het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar brengt, maar de uitvoering ervan eveneens kan vergemakkelijken, aangezien dit besluit de luchtvaartmaatschappijen ertoe heeft verplicht de voor de vernieuwing van hun vloot noodzakelijke investeringen te doen.
- 62 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof op de lidstaten weliswaar geen verplichting rust om de maatregelen tot uitvoering van een richtlijn vóór het verstrijken van de daarvoor geldende termijn vast te stellen, maar uit artikel 10, tweede alinea, EG, gelezen in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG en uit de richtlijn zelf volgt dat zij zich gedurende deze termijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (zie onder meer arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 45, en 14 september 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieu-federatie, C-138/05, Jurispr. blz. I-8339, punt 42).

- 63 De lidstaten kunnen dan ook niet zonder het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar te brengen, tijdens de termijn voor uitvoering van deze richtlijn bepalingen vaststellen die weliswaar hetzelfde doel nastreven, namelijk het beperken van het aantal mensen dat ernstige hinder ondervindt van de nadelige gevolgen van vliegtuiglawaai, maar die in de weg staan aan het op samenhangende wijze invoeren van exploitatiebeperkingen in de gehele Gemeenschap.
- 64 Vaststaat evenwel dat de Belgische regering het koninklijk besluit van 14 april 2002 heeft afgekondigd en gepubliceerd tijdens de voor de uitvoering van de richtlijn voorziene termijn. Dit koninklijk besluit strekte niet tot de uitvoering van deze richtlijn, maar tot de vaststelling van een geharmoniseerd regelgevend kader op nationaal niveau teneinde de door vliegtuigen veroorzaakte geluidsoverlast te verminderen, dat was gebaseerd op de in verordening nr. 925/1999 bedoelde aanpak, namelijk het vaststellen van exploitatiebeperkingen op basis van de omloopverhouding van de motoren met als doel, de exploitatie van gecertificeerde civiele subsonische straalvliegtuigen definitief te verbieden.
- 65 Hieruit volgt dat de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002, dat in werking is getreden op 1 juli 2003, te weten minder dan drie maanden vóór het verstrijken van de termijn voor uitvoering van de richtlijn, heeft geleid tot een niet gerechtvaardigde ongunstige behandeling van sommige categorieën vliegtuigen en de voorwaarden voor de uitvoering en de toepassing van de richtlijn in de Gemeenschap op duurzame wijze heeft aangetast. Wegens het verbod van exploitatie van verscheidene vliegtuigen als gevolg van de toepassing van dit besluit kan immers bij de in deze richtlijn voorziene evaluatie van de gevolgen van de geluidsoverlast niet de overlast in aanmerking worden genomen die wordt veroorzaakt door alle vliegtuigen die voldoen aan de voorschriften van boekdeel I, deel II, hoofdstuk 3, van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, en wordt het bijgevolg onmogelijk om een optimale verbetering van het geluidsbeheer overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn tot stand te brengen.
- 66 De Belgische regering betoogt verder dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het koninklijk besluit van 14 april 2002 een dergelijk negatief gevolg kan hebben, aangezien, gesteld dat het in maart 2002 was afgekondigd, de daarbij opgelegde beperkingen zouden zijn aanvaard als op het tijdstip van de bekendmaking van de

richtlijn bestaande maatregelen als bedoeld in de uitzonderingsregeling van artikel 7 daarvan. Redelijkerwijs kan dus niet worden beweerd dat het koninklijk besluit dat een maand later is afgekondigd, schadelijke gevolgen zou hebben, terwijl de voor de uitvoering van de richtlijn toegekende termijn nog niet was verstreken.

- 67 In dit verband kan worden volstaan met vast te stellen dat, zoals de Commissie in repliek benadrukt, dit argument volstrekt hypothetisch is en dat het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming enkel op basis van de feitelijke gegevens van de zaak uitspraak moet doen, los van elke veronderstelling. Overigens moet worden opgemerkt dat de Belgische regering uitgaat van een hypothese waarin het koninklijk besluit vóór de vaststelling van de richtlijn zou zijn vastgesteld.
- 68 Hieruit volgt dat het koninklijk besluit van 14 april 2002, dat het Koninkrijk België tijdens de termijn voor de uitvoering van de richtlijn heeft vastgesteld, de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen.
- 69 In die omstandigheden moet het door de Commissie ingestelde beroep gegrond worden geacht.
- 70 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk België, met de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijn en artikel 10, tweede alinea, EG, in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG.

Kosten

- 71 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

- 1) **Met de vaststelling van het koninklijk besluit van 14 april 2002 houdende verbod op nachtvluchten van sommige burgerlijke subsonische straalvliegtuigen, is het Koninkrijk België de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens 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, alsmede krachtens artikel 10, tweede alinea, EG, in samenhang met artikel 249, derde alinea, EG.**
- 2) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen