

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

fremsat den 25. januar 2007¹

1. Det er hønsene i North Carolina, der — i 1946 som følge af en dom fra Højesteret i De Forenede Stater² — har æren af at have givet anledning til retspraksis vedrørende konsekvenserne af den støj, der frembringes af fly, og den nødvendige tilpasning af den almindelige interesse, der er knyttet til udnyttelsen af luftrummet, til hensynet til dem, der på nogen måde lider under konsekvenserne af de støjgener, der opstår, når flyene lander og letter.

3. Kongeriget Belgien foreholdes at have tilsidesat sine fællesskabsretlige forpligtelser, således som disse er blevet fortolket i Domstolens praksis siden Inter-Environnement Wallonie-sagen⁴, idet det inden for den periode, som i direktivet var fastsat til at gennemføre dette, har truffet foranstaltninger, der »kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare«.

2. Den foreliggende sag vedrører Kongeriget Belgiens vedtagelse af kongelig anordning af 14. april 2002 (Arrêté Royal), der regulerer de natlige flyvninger for visse civile subsoniske fly. Efter Kommissionens opfattelse har denne vedtagelse fundet sted i strid med de forpligtelser, der følger af direktiv 2002/30/EF³ samt af EF-traktatens artikel 10, stk. 2, og artikel 249, stk. 3.

I — Retsforskrifter

A — Fællesskabsbestemmelser

4. Direktiv 2002/30 er blevet vedtaget med det formål at indføre ensartede regler i Fællesskabet for driftsrestriktioner i medlemsstaternes lufthavne. Disse restriktioner er indført for at begrænse den støj, der frembringes af civile subsoniske jetfly.

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — De Forenede Stater mod Causby, 328 U.S. 256 (1946).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.3.2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne (EFT L 85, s. 40).

4 — Dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Sml. I, s. 7411.

5. Direktivets artikel 2, litra g), definerer den afbalancerede strategi, som fællesskabsretten følger på området:

»[E]n strategi, hvorefter medlemsstaterne undersøger de mulige foranstaltninger til løsning af støjproblemer i en lufthavn på deres område, især de forventede følger af en reduktion af flystøj ved kilden, fysisk planlægning og forvaltning, støjdemper ved hjælp af operationelle procedurer og driftsrestriktioner.«

6. I direktivets artikel 4, stk. 4, fastsættes kriterierne for vurdering af flyenes støjniveau, idet de »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«. Kriterierne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til den nævnte konvention ligger også til grund for definitionen af »fly, der kun netop opfylder kravene« i direktivets artikel 2, litra d).

7. Den afbalancerede strategi repræsenterer det internationale udgangspunkt for tilpas-

ningen af den støjbegrænsende politik til kravene til udvikling af den civile luftfart⁵.

8. Rådets forordning (EF) nr. 925/1999 af 29. april 1999 om registrering og anvendelse i Fællesskabet af visse typer subsoniske civile jetflyvemaskiner, som er blevet ombygget og omcertificeret for at opfylde normerne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, tredje udgave (juli 1993), ophæves i medfør af direktivets artikel 15⁶.

9. Ophævelsen af de tidligere gældende regler, før de fik fuld retskraft med virkning fra april 2002 (som fastsat i forordningens artikel 3⁷), udgjorde et af formålene med det nye fællesskabsretlige tiltag. Hensigten med direktivet er nemlig at harmonisere de fællesskabsretlige bestemmelser, således at disse bringes i overensstemmelse med de retningslinjer, der er vedtaget i ICAO-sammenhæng. Disse nye internationale retningslinjer er defineret i resolution A 33/7 (der blev vedtaget på den 33. ICAO-forsamling), hvortil der henvises i betragtning 10 til direktivet⁸.

5 — Hvilket klart fremgår af bilag C til resolution A 33/7, der blev vedtaget på den 33. forsamling i Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO).

6 — EFT L 115, s. 1.

7 — Ved artikel 3 indførtes en række strenge forbud mod anvendelsen af »omcertificerede« civile subsoniske jetfly.

8 — Forskrifterne i resolution A 33/7 vedrørende den afbalancerede strategi er blevet bekræftet ved den senere resolution A 35/5, der blev vedtaget den 8.10.2004.

10. Direktivets strategi med hensyn til driftsrestriktioner gælder ikke for beslutninger, der allerede er truffet. Ifølge direktivets artikel 7 er følgende restriktioner undtaget fra direktivets anvendelsesområde:

straks at informere Kommissionen om gennemførelsen heraf.

B — *De nationale bestemmelser*

»a) driftsrestriktioner, der allerede er truffet afgørelse om på dette direktivs ikrafttrædelsesdato

12. Kongelig anordning af 14. april 2002 blev offentliggjort i *Moniteur belge* af 17. april 2002.

b) mindre tekniske ændringer af delvise driftsrestriktioner, som ikke medfører nævneværdige omkostninger for luftfartsselskaber i en given EF-lufthavn, og som indføres efter nærværende direktivs ikrafttrædelsesdato«.

13. Artikel 1 i de belgiske forskrifter bestemmer:

»Om natten mellem kl. 23.00 og kl. 6.00 lokal tid er flyvninger, der udføres af civile subsoniske fly, kun tilladt i tilfælde af, at de udfører flyvninger i rejsekonfiguration.«

I direktivets artikel 8 og 9 er der fastsat yderligere undtagelser i særlige tilfælde.

14. I artikel 2 fastsættes det derimod:

11. Direktivet trådte i kraft den dag, hvor det blev offentliggjort, dvs. den 28. marts 2002. I henhold til direktivets artikel 16 er medlemsstaterne forpligtet til at vedtage og offentliggøre de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, senest den 28. september 2003. De er endvidere forpligtet til

»Artikel 1 finder ikke anvendelse:

1) på fly, der overflyver belgisk område som led i en flyvning, hvis afgangs- eller ankomststed er beliggende i udlandet

2) på civile subsoniske fly, der

a) er forsynet med fanjetmotorer med et bypassforhold på 3 eller derover, og som er i overensstemmelse med normerne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, tredje udgave (juli 1993), eller standarder, der er strengere

b) oprindeligt, dvs. uden at være blevet omcertificerede, var i overensstemmelse med normerne ovenfor i punkt a), eller normer, der er strengere.»

15. Anordningens artikel 3 bestemmer, at det samme gælder med forbehold af bestemmelserne i forordning (EF) nr. 925/1999.

16. I artikel 4 i kongelig anordning af 14. april 2002 er ikrafttrædelsesdatoen fastsat til den 1. juli 2003, dvs. knap tre måneder før udløbet af den periode, der i direktivet er fastsat for gennemførelsen af dette, og et år efter dets ikrafttræden.

II — Den administrative procedure

17. Den 6. juni 2002 anmodede Kommissionen de belgiske myndigheder om oplys-

ninger vedrørende kongelig anordning af 14. april 2002. Kommissionens opmærksomhed er hovedsageligt rettet mod den omstændighed, at den belgiske anordning med henblik på fastsættelsen af driftsrestriktionerne har opretholdt henvisningen til kriteriet om »bypassforhold« i forordning (EF) nr. 925/1999, selv om forordningen allerede var ophævet på det tidspunkt, hvor anordningen blev offentliggjort, og dette kriterium ikke indgår i det nye direktiv.

18. De belgiske myndigheder svarede ved skrivelse af 28. juni 2002. Kommissionen fandt ikke dette svar tilfredsstillende og tilstillede derfor den 24. oktober 2002 myndighederne en åbningsskrivelse under henvisning til den omstændighed, at de foranstaltninger, der var truffet i direktivets gennemførelsesperiode, kunne bringe virkeliggørelsen af det foreskrevne resultat i fare. I åbningsskrivelsens punkt 2.2 beskrev Kommissionen, hvordan kongelig anordning af 14. april 2002 gentog begreberne om bypassforhold og omcertificering, der begge er direktivet uvedkommende.

19. De belgiske myndigheder fremførte flere argumenter i deres svar af 23. december 2002 med henblik på at påvise, at kongelig anordning af 14. april 2002 ikke repræsenterede andet end en kodificering af en foranstaltning, der allerede var »truffet«, før direktivet trådte i kraft, og som derfor skulle henføres under direktivets artikel 7.

20. Som begrundelse for den sene vedtagelse af anordningen henviste Kongeriget Belgien til den komplekse interne opbygning af den belgiske stat og til nødvendigheden af samordning og enighed mellem de forskellige niveauer af lovgivende instanser, der har kompetence med hensyn til drift af lufthavne og lufttransport.

21. Da Kommissionen ikke var tilfreds med disse svar, fremsatte den den 3. juni 2003 en begrundet udtalelse, som Belgien besvarede ved skrivelse af 3. august 2003.

22. Endelig besluttede Kommissionen ved stævning indgivet den 28. november 2005 at anlægge sag i medfør af EF-traktatens artikel 226.

24. Disse restriktioner er blevet vedtaget uden hensyntagen til direktivets artikel 5 og 6. I de nævnte artikler opstilles en række regler vedrørende de vurderinger, der skal foretages ved indførelsen af restriktioner og udfasningen af fly, der »kun netop opfylder kravene«, som fastlagt i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart. Definitionen af fly, der kun netop opfylder kravene, findes som nævnt i direktivets artikel 2, litra d).

25. Indførelsen af disse restriktioner er desuden sket uden hensyntagen til det i direktivets artikel 10 anførte. Ved denne bestemmelse pålægges medlemsstaterne at foretage høring af de berørte parter i forbindelse med anvendelsen af restriktioner i medfør af artikel 5 og 6, ligesom de pålægges en mere generel forpligtelse til gennemsigtighed med hensyn til de valg, der træffes.

III — Stillingtagen

23. Kommissionen er af den opfattelse, at de foranstaltninger, der er indført ved kongelig anordning af 14. april 2002, udgør driftsrestriktioner — der er iværksat i løbet af den periode for dets gennemførelse, som er fastsat i direktivet — for fly i den i artikel 2, litra e), i direktiv 2002/30 forudsatte betydnings.

26. Kommissionen har sammenfattende anført i punkt 43 i stævningen, at vedtagelsen af kongelig anordning af 14. april 2002 »varigt bringer betingelserne for gennemførelse og anvendelse af direktivet i fare, fordi den vurdering af støjproblemer, der er foreskrevet i direktivet, ved at stille krav om udfasningen af visse fly, ikke kan omfatte den støj, der frembringes af alle fly i overensstemmelse med reglerne i kapitel 3 i bilag 16 til ICAO-konventionen, og følgelig kan den optimale forbedring af støjforholdene ikke finde sted på en måde, der er i overensstemmelse med direktivet«.

A — *Retsvirkningerne af direktiver, hvis gennemførelsesfrist ikke er udløbet*

27. Kommissionens påstand er støttet på Domstolens praksis siden *Inter-Environnement Wallonie-dommen*⁹.

28. Ifølge Domstolen medfører et gyldigt direktiv, sammenholdt med EF-traktatens artikel 10, stk. 2, og artikel 249, stk. 3:

»at den medlemsstat, som direktivet retter sig til, inden for den periode, som er fastsat i direktivet for dets gennemførelse, ikke må træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare«¹⁰.

29. Denne retspraksis er indtil nu udelukkende blevet påberåbt inden for rammerne af en præjudiciel sag anlagt i medfør af EF-traktatens artikel 234. Den foreliggende sag vedrører derimod en traktatbrudssag anlagt i medfør af EF-traktatens artikel 226.

9 — Nævnt i fodnote 4 ovenfor.

10 — *Inter-Environnement Wallonie-dommen*, præmis 50. Denne praksis bekræftes af dom af 8.5.2003, sag C-14/02, *ATRAL*, Sml. I, s. 4431, af 22.11.2005, sag C-144/04, *Mangold*, Sml. I, s. 9981, af 10.11.2005, sag C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, Sml. I, s. 9759, af 4.7.2006, sag C-212/04, *Adeneler*, Sml. I, s. 6057, og af 14.9.2006, sag C-138/05, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, Sml. I, s. 8339.

30. Påberåbelsen af denne retspraksis er forbundet med kravet om, at gyldigheden af nationale bestemmelser skal vurderes i forhold til de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for deres vedtagelse. Der skal således foretages en prøvelse af, om fællesskabsretlige bestemmelser, hvis gennemførelsesfrist endnu ikke er udløbet, forhindrer medlemsstaterne i at vedtage retsforskrifter, der ikke er i overensstemmelse med de forpligtelser, de er pålagt i medfør af fællesskabsretten.

31. Rækkevidden er åbenbar.

32. Det er først og fremmest hensigtsmæssigt at sondre mellem ikrafttrædelsen af et direktiv og den frist, der er fastsat for dets gennemførelse. EF-traktatens artikel 254, stk. 1, er klar på dette punkt:

»Forordninger, direktiver og beslutninger vedtaget efter fremgangsmåden i artikel 251 undertegnes af formanden for Europa-Parlamentet og formanden for Rådet, og de offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. De træder i kraft på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen.«

33. Hvad angår det heromhandlede direktiv bestemmer artikel 17 følgende:

»Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

Denne offentliggørelse fandt sted den 28. marts 2003.

34. Det er fra denne dato, at direktivet er en realitet og begynder at afføde retsvirkninger i fællesskabsretsordenen og over for medlemsstaterne, selv om disse overlades en frist til dets gennemførelse, således som der i det foreliggende tilfælde er fastsat en frist i artikel 16. Denne frist er navnlig fastsat under hensyn til, at medlemsstaterne skal have den nødvendige tid til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger¹¹.

35. Det var generaladvokat Mancini, der først rejste spørgsmålet om direktivets effektive virkning i gennemførelsesperioden i sit

forslag til afgørelse, der blev fremsat den 7. oktober 1986 i sag 30/85¹²:

»[...] også når [et direktiv] ikke indeholder en udtrykkelig »standstill«-klausul, virker [meddelelsen af dette] »blokerende« i den forstand, at det forbyder medlemsstaterne at vedtage regler, der er i strid med direktivets bestemmelser.

[...] Det er således klart, at den blotte omstændighed, at det er udstedt, forpligter de nævnte lande til at afholde sig fra at indføre nye foranstaltninger, hvorved disse forskelle forstærkes.

[...] Som for enhver anden frihed er der dog også grænser for denne frihed, i første række grænser, der er logisk begrundede. Således er der ikke tvivl om, at denne frihed indebærer en beføjelse til at opretholde forskellige regler eller former for praksis; men som jeg sagde for lidt siden, er det også givet, at den ikke indebærer en beføjelse til at forstærke de forskelle, som direktivet tilsigter at afskaffe. Det må bl.a. tages i betragtning, at de foranstaltninger, der er truffet, mens fristen løber, nødvendigvis må bedømmes som foranstaltninger, der skal omsætte direktivets regler til national ret, og sådanne foranstaltninger må i det mindste ikke være i strid med direktivet.«

36. Domstolen anerkendte denne retsvirkning i Inter-Environnement Wallonie-dommen. Domstolens afgørelse udgør et kardinalpunkt, uanset at Domstolen ikke *fuldt ud*

¹¹ — Inter-Environnement Wallonie-dommen, præmis 41, og dom af 5.2.2004, sag C-157/02, Rieser Internationale Transporte, Sml. I, s. 1477, præmis 68.

¹² — Generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse fremsat i forbindelse med dom af 11.6.1987, Teuling mod Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie, Sml. s. 2497, punkt 7.

tilsluttede sig generaladvokat Mancinis standpunkt. Domstolen gik dog ud over generaladvokat Jacobs' indstilling i forslaget til afgørelse i nævnte sag¹³.

37. Domstolen fastlægger direktivets retsvirkninger i gennemførelsesperioden, idet den forfølger formålet med at sikre dettes effektive virkning fra det tidspunkt, hvor det træder i kraft, uden derved at pålægge medlemsstaterne nogen fremrykket handleforpligtelse. Desuden har Domstolen afholdt sig fra at udtale sig til fordel for en generel forpligtelse for medlemsstaterne til tilbageholdenhed på det område, der er reguleret i direktivet.

38. EF-traktatens artikel 10, stk. 2, og artikel 249, stk. 3, fastsætter, således som de er blevet fortolket, en forpligtelse for medlemsstaterne til ikke at bringe Fællesskabets formål i fare, således som dette formål er defineret i et direktiv. Opfyldelsen af statens *handleforpligtelse* kan ikke kontrolleres før udløbet af gennemførelsesfristen. På samme tid kan direktivet allerede fra ikrafttrædelsestidspunktet forhindre vedtagelsen af nationale bestemmelser, der kan bringe opnåelsen af formålene i fare.

39. Denne logik, der er inspireret af princippet om »god tro«, ligger ikke langt fra det, der er fastsat i international ret. Artikel 18 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten bestemmer:

»En stat er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt, når

[...]

b) den har udtrykt sit samtykke til at være bundet af traktaten, så længe traktaten ikke er trådt i kraft, forudsat at denne ikrafttræden ikke utilbørligt forsinkes«¹⁴.

40. Medlemsstaten forbliver indehaver af sine lovgivningsmæssige og administrative beføjelser. Disse beføjelser skal dog udøves på en måde, der er i overensstemmelse med direktivets forskrifter, og de kan ikke udøves i strid hermed, lige så lidt som de kan udøves på en sådan måde, at de kan vanskeliggøre opfyldelsen af de forskrifter, der er fastsat på fællesskabsniveau.

13 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i Inter-Environnement Wallonie-sagen.

14 — Jf. Rettens dom af 22.1.1997, sag T-115/94, Opel Austria mod Rådet, Sml. II, s. 39, præmis 76-90.

41. Med henblik på at afgøre, om der foreligger en eventuel tilsidesættelse fra medlemsstatens side, ønsker Domstolen at vurdere, om den nationale bestemmelse kan bringe virkeliggørelsen af direktivets formål »i alvorlig fare«.

42. Domstolen har i denne forbindelse beskrevet, hvordan en sådan bedømmelse af de nationale bestemmelser skal foretages, idet man skal undersøge:

»[...] dels, om de pågældende bestemmelser fremtræder som en fuldstændig gennemførelse af direktivet, dels de konkrete virkninger af, at de direktivstridige bestemmelser anvendes, og virkningerne af deres tidsmæssige varighed«¹⁵.

43. Den omstændighed, at de omhandlede bestemmelser fremtræder som en fuldstændig gennemførelse af direktivet, nødvendiggør en forhåndsvurdering af spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en passende gennemførelse af direktivet. Det er vanskeligt at forestille sig, at forpligtelsen kan være opfyldt rettidigt, når det, der udtrykkeligt er gjort for at opfylde den, ikke er i overensstemmelse med det, der kræves.

44. Den omstændighed, at den undersøgte nationale bestemmelse ikke har karakter af en gennemførelsesforanstaltning, kan samtidig ikke fritage bestemmelsen fra vurderingen af, om den er forenelig med fællesskabspåbuddet, idet det ikke er afgørende, om den nationale bestemmelse, der er vedtaget efter direktivets ikrafttræden, har til formål at gennemføre direktivet eller ej¹⁶.

45. Undersøgelsen af de konkrete retsvirkninger af anvendelsen af de nationale bestemmelser og deres tidsmæssige udstrækning giver gennemgangen et mere konkret indhold.

46. Nationale retsforskrifter kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare, når de er egnede til varigt at skabe en situation, der er i strid med Fællesskabets målsætning.

47. En sådan situation kan tilvejebringes enten ved at vedtage retsforskrifter eller ved at skabe faktiske omstændigheder, der er i strid med fællesskabsmålene, og som vanskeligt kan ændres.

15 — Inter-Environnement Wallonie-dommen, præmis 47.

16 — ATRAL-dommen, præmis 59, Mangold-dommen, præmis 60, og Adeneler-dommen, præmis 121.

48. Det kan tænkes, at der på nationalt plan i direktivets gennemførelsesperiode fastsættes forpligtelser, der er egnede til at skabe en bestemt situation eller til at påbyde nogle valg, der vanskeligt kan ændres, og som overskrider fællesskabspåbuddet, idet de i det væsentlige er i strid med dette.

49. De nationale retsfor skrifter kan f.eks. fastsætte forpligtelser, hvis opfyldelse er egnet til at fjerne nyttevir kningen af den harmonisering, der foretages på fællesskabsniveau, eller påbyde nogle valg, der kan bestå i lang tid efter gennemførelsesfristens udløb og påvirke den senere udvikling af disse valg på fællesskabsniveau.

50. Den belgiske anordning synes at kunne henføres under denne kategori, idet den i yderste konsekvens kan føre til, at visse flyselskaber i Europa bliver nødsaget til at foretage udskiftninger i deres flåde.

51. Den vurdering, der yderligere skal foretages, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende foranstaltninger midlertidigt er nødvendige. Denne nødvendighed kan påberåbes af medlemsstaten med henblik på at berettigede vedtagelsen af bestemmelser, der er i strid med fællesskabspåbuddet¹⁷.

B — Kongeriget Belgiens forsvarsargumenter

Om formaliteten

52. I sine skriftlige indlæg har Kongeriget Belgien gjort opmærksom på, at Kommissionen i sin stævning i medfør af EF-traktatens artikel 226, stk. 2, har henvist til den omstændighed, at den belgiske regering før udløbet af gennemførelsesfristen har gennemført det omhandlede direktiv ved vedtagelsen af kongelig anordning af 25. september 2003¹⁸ om indførelse af driftsrestriktioner for lufthavnen Bruxelles-National uden samtidig at ophæve eller ændre den omtvistede anordning.

53. I svarskriftets punkt 20-29 har Belgien foreholdt Kommissionen, at den har tilføjet et yderligere anbringende (der ikke fandtes i den begrundede udtalelse) vedrørende Belgiens adfærd efter udløbet af fristen for gennemførelse af det omhandlede direktiv. Dette er ikke tilladt ifølge Domstolens faste praksis¹⁹.

54. Kongeriget Belgiens indsigelse må efter min opfattelse forkastes.

18 — *Moniteur belge* af 26.9.2003.

19 — Dom af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, præmis 38.

17 — Inter-Environnement Wallonie-dommen, præmis 49.

55. Der er faktisk ikke tale om hverken fremsættelse af et nyt anbringende eller om en kritik af det omhandlede direktivs gennemførelse i belgisk ret. Der formuleres ingen nye klagepunkter.

56. Det fremførte argument har kun til formål som led i Kommissionens fremstilling at kaste lys over den omstændighed, at Kongeriget Belgien hverken ved gennemførelsesperiodens udløb eller ved selve gennemførelsen sørgede for, at den omtvistede foranstaltning blev ophævet, og at denne foranstaltning ikke kan anses for at være en overgangsbestemmelse. Uanset den administrative procedure har Kongeriget Belgien desuden ikke sørget for at ændre den interne retsorden, således som Kommissionen ønsker, og således som det bør, henset til de forpligtelser, der følger af direktiv 2002/30.

Kongeriget Belgiens øvrige forsvarsargumenter

57. Kongeriget Belgiens modsvar til Kommissionens argumentation er hovedsageligt — dvs. bortset fra afvisningspåstanden — fokuseret på den omstændighed, at kongelig anordning af 14. april 2002 efter den belgiske regerings opfattelse er forenelig med direktivet, og på den omstændighed, at fællesskabsforskrifterne er blevet korrekt gennemført i belgisk ret.

58. Kongeriget Belgien er af den opfattelse, at bestemmelserne i kongelig anordning af 14. april 2002 skal anses for at være eksisterende driftsrestriktioner som omhandlet i direktivets artikel 7.

59. Ifølge Belgiens argumentation skal direktivet fortolkes således, at når artikel 7 henviser til »driftsrestriktioner, der allerede er truffet afgørelse om på dette direktivs ikrafttrædelsesdato«, indebærer dette, at indholdet af kongelig anordning af 14. april 2002 er omfattet heraf, også selv om den først blev vedtaget efter direktivets ikrafttræden.

60. Kongeriget Belgiens standpunkt støttes på en fortolkning af udtrykket »truffet afgørelse om«. I dette øjemed har den belgiske regering henvist til forskellen mellem anordningens tekst og teksten i Kommissionens direktivforslag, idet der til støtte herfor også henvises til den engelske udgave²⁰. I det første direktivforslag anvendtes ordet »applicate« på italiensk (»already in force« i den engelske udgave) i stedet for »decise« på italiensk (»established« i den engelske udgave), hvilket udtryk findes i den endelige tekst.

61. Den belgiske regering har gjort gældende, at de afgørelser, der blev truffet ved

20 — KOM(2001) 695 endelig.

kongelig anordning af 14. april 2002, allerede var blevet godkendt af centralregeringen den 11. februar 2000 (til påvisning heraf henvises til en omfattende pressedækning af den politiske afgørelse), og at forsinkelsen med den endelige vedtagelse skal tilskrives den særlige interne opbygning af den belgiske stat og kompetencefordelingen mellem staten og de føderale myndigheder.

»Det er strengt nødvendigt, at eksisterende lufthavnsspecifikke støjstyringsforanstaltninger fortsat kan anvendes og at tillade, at der kan foretages bestemte tekniske ændringer af delvise driftsrestriktioner.«

62. Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Det er ikke nødvendigt at anlægge en fortolkning som Kongeriget Belgiens for at anerkende en forskel mellem ordene »*appliquer*« og »*decider*«, der anvendes successivt i de tekster, der sammenlignes. Udtrykket »*decider*« er udtryk for et begreb, der klart adskiller sig fra det, som kan associeres med en politisk beslutning, i modsætning til det af den sagsøgte medlemsstat anførte.

65. I denne betragtning fremhæves nødvendigheden af kun at bevare de restriktioner, der allerede var indført på tidspunktet for direktivets ikrafttræden, idet overskriften til artikel 7 er »eksisterende driftsrestriktioner«.

63. Det gøres desuden gældende, at undtagelsen i artikel 7, idet den udgør en fravigelse af de almindelige bestemmelser i direktivet og i de internationale overenskomster, der ligger til grund herfor, må fortolkes indskrænkende²¹.

66. Den omhandlede anordning, såvel som en hvilken som helst anden retsakt, bliver en del af den juridiske retsorden fra det tidspunkt, hvor den formelt vedtages efter de nationale regler. Tidspunktet for den officielle offentliggørelse, hvorfra den får retskraft, er uadskilleligt forbundet hermed.

64. Betydningen af artikel 7 afklares bedst ved 18. betragtning til direktivet, der har følgende ordlyd:

67. Anordningen, der blev offentliggjort i *Moniteur belge* den 17. april 2002, angiver selv datoen 14. april som datoen for dens vedtagelse. Det er disse omstændigheder, der skal lægges til grund for fortolkningen.

21 — Dom af 6.4.2006, sag C-410/04, ANAV, Sml. I, s. 3303, præmis 26, og af 11.1.2005, sag C-26/03, Stadt Halle og RPL Lochau, Sml. I, s. 1, præmis 46.

68. Retssikkerheden ville blive bragt i fare, såfremt det med hensyn til undtagelser fra fællesskabsretten var muligt at henvise til datoer for politiske afgørelser, der ikke er underlagt en fuldstændig ordning med offentliggørelse.

69. Hertil skal tilføjes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig forhold i den interne retsorden eller praktiske vanskeligheder som begrundelse for en forsinket gennemførelse²². Denne retspraksis kan anvendes mutatis mutandis på den foreliggende situation.

70. Med henblik på at definere politiske beslutninger, som en medlemsstat allerede har truffet på en bestemt dato, kan der ikke henvises til omstændigheder vedrørende den nationale lovgivningsprocedure. Det afgørende er derimod tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen, således som dette fastlægges ved de nationale love og ved den officielle offentliggørelse af love eller administrative afgørelser.

71. Den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 7, kan følgelig ikke finde anvendelse på de bestemmelser, der er indeholdt i kongelig anordning af 14. april 2002.

72. Kongeriget Belgien har for det tilfælde, at Domstolen ikke skulle lægge til grund, at kongelig anordning af 14. april 2002 er en foranstaltning, der er truffet afgørelse om før direktivets ikrafttræden, subsidiært gjort gældende, at den pågældende anordning er i overensstemmelse med de formål, der forfølges med direktivet, og at de desuden har til formål at udfylde det lovgivningsmæssige tomrum, der opstod ved ophævelsen af forordning (EF) nr. 925/1999.

73. Dette argument må ligeledes forkastes.

74. Det skal fremhæves, at et af direktivets formål er at ophæve forordningen med henblik på at ændre fællesskabernes politik på området, idet man erstatter den tidligere gældende ordning med en »afbalanceret« tilgang til området.

75. Af disse grunde synes kongelig anordning af 14. april 2002's forskrifter, idet de indgår som en forlængelse af den tidligere gældende forordning, men er vedtaget efter dennes ophævelse, at kunne bringe opnåelsen af direktivets mål i alvorlig fare.

22 — Dom af 2.8.1993, sag C-303/92, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4739, af 21.1.1999, sag C-150/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 259, af 22.4.1999, sag C-272/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2175, af 25.11.1999, sag C-212/98, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 8571, af 13.4.2000, sag C-274/98, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2823, af 6.7.2000, sag C-236/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5657, af 23.11.2000, sag C-319/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10439, af 7.12.2000, sag C-423/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11167, af 5.4.2001, sag C-494/99, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2761, og af 4.10.2001, sag C-450/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 7069.

76. Ved udformningen af eventuelle bestemmelser, der skulle regulere området efter ophævelsen af forordningen, burde man have taget hensyn til direktivets strategi.

77. Desuden må Kongeriget Belgiens standpunkt, hvorefter de fællesskabsretlige forpligtelser fuldt ud er blevet opfyldt ved vedtagelsen af anordningen af 25. september 2003, forkastes.

78. Den omstændighed, at det for tiden kun er lufthavnen Bruxelles-National, der på statsligt niveau har en trafik, der overstiger 50 000 bevægelser af subsoniske jettfly pr. år, og at en anordning udelukkende vedrørende lufthavnen Bruxelles-National er blevet vedtaget, gør det ikke muligt at anse kongelig anordning af 14. april 2002 for at falde uden for direktivets anvendelsesområde.

79. Anordningen af 14. april 2002 er af generel karakter, idet den ikke på nogen måde er begrænset til at gælde for lufthavne, der ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Af denne årsag kan den bringe opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af direktivet, i fare.

80. Den belgiske stats forpligtelser til at sikre gennemførelsen af direktivet berøres desuden ikke af spørgsmålet om, hvorvidt der på medlemsstatens område findes lufthavnstrafik, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

81. Det er Domstolens faste praksis — som der også henvises til i direktiv 2002/30 — at den omstændighed, at der i en medlemsstat ikke findes en aktivitet, der er omfattet af direktivet, ikke kan fritage vedkommende stat for forpligtelsen til ved lov eller administrativt at træffe foranstaltninger til sikring af, at dette direktivs bestemmelser gennemføres korrekt²³.

82. Argumentationen om et eventuelt juridisk tomrum, der skulle være opstået som følge af ophævelsen af forordning (EF) nr. 925/1999, må ligeledes forkastes. Den tidligere gældende nationale lovgivning og direktiv 92/14/EF²⁴ forbliver nemlig i kraft, idet medlemsstaterne fortsat har adgang til at udstede nationale forskrifter, der er forenelige med direktiv 2002/30.

23 — Dom af 8.6.2006, sag C-71/05, Kommissionen mod Luxembourg, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 12, og af 13.12.2001, sag C-372/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10303, præmis 11.

24 — Rådets direktiv 92/14/EØF af 2. marts 1992 om begrænsning af operationen af flyvemaskiner, der henhører under bind I, del II, kapitel 2 i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, anden udgave (1988), EFT L 76, s. 21.

83. På grundlag af ovennævnte betragtninger er det herefter min opfattelse, at kongelig anordning af 14. april 2002 — idet der deri er fastsat driftsrestriktioner, der ikke er i overensstemmelse med direktiv 2002/30, inden for den periode, som i direktivet var fastsat til

at gennemføre dette, hvorved der er indført en betydelig begrænsning for driften af en bestemt kategori af fly — kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.

IV — Forslag til afgørelse

84. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen, at den fastslår følgende:

»Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2002/30/EF og EF-traktatens artikel 10, stk. 2, sammenholdt med EF-traktatens artikel 249, stk. 3, idet det inden for den periode, som er fastsat 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 for direktivets gennemførelse, har vedtaget kongelig anordning af 14. april 2002, der regulerer natlige flyvninger for visse civile subsoniske fly.«