

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. juni 2007*

I sag C-422/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 28. november 2005,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Benyon og M. Huttunen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien, først ved M. Wimmer, derefter ved A. Hubert, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J. Klučka, J.N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus (refererende dommer) og P. Lindh,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. januar 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 med henblik på bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne (EFT L 85, s. 40, herefter »direktivet«) og artikel 10, stk. 2,

EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF, idet det har vedtaget kongelig anordning af 14. april 2002, der regulerer visse civile subsoniske jetflyvemaskiners natlige flyvninger (*Moniteur Belge* af 17.4.2002, s. 15570, herefter »den kongelige anordning af 14. april 2002«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 I overensstemmelse med direktivets artikel 17 trådte det i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, nemlig den 28. marts 2002. Direktivet indførte dels konceptet »afbalanceret strategi« til styring af flystøj, dels retningslinjer for pålæggelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Det Europæiske Fællesskabs lufthavne.

- 3 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- d) »Fly, der kun netop opfylder kravene«: betyder et subsonisk civiljetfly, der opfylder certificeringskravene, som fastlagt i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til

konventionen angående international civil luftfart med en kumulativ margin på højst 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in decibels), hvorved den kumulative margin er det tal udtrykt i EPNdB, som fås ved at sammenlægge de enkelte marginer (dvs. forskellene mellem den certificerede støjtærskel og den maksimalt tilladte støjtærskel) på hvert af de tre støjmålingspunkter som defineret i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart

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

[...]

- g) »En afbalanceret strategi«: en 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, støjdæmpning ved hjælp af operationelle procedurer og driftsrestriktioner«.

- 4 Direktivets artikel 4 med overskriften »Almindelige bestemmelser for bekæmpelse af flystøj« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne vedtager en afbalanceret strategi for behandling af støjproblemer i lufthavne på deres område. De kan desuden overveje at anvende økonomiske incitamerter som støjstyringsforanstaltning.

2. I forbindelse med indførelse af driftsrestriktioner, tager de kompetente myndigheder hensyn til de sandsynlige omkostninger og fordele ved de forskellige mulige foranstaltninger samt lufthavnens særlige karakteristika.

3. De foranstaltninger eller den kombination af foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, må ikke være mere restriktive end nødvendigt for at nå det miljømål, der er fastsat for den enkelte lufthavn. Foranstaltningerne må ikke indebære forskelsbehandling på grundlag af et luftfartsselskabs eller en flyproducents nationalitet eller identitet.

4. Performance-baserede driftsrestriktioner skal være baseret på flyets støjniveau som fastlagt i den certificeringsprocedure, der gennemføres i overensstemmelse med bind I, i bilag 16, tredje udgave (juli 1993), til konventionen angående international civil luftfart.«

5 Direktivets artikel 5 med overskriften »Vurderingsbestemmelser« fastslår:

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

[...]«

6 Direktivets artikel 7 med overskriften »Eksisterende driftsrestriktioner« bestemmer:

»Artikel 5 gælder ikke for:

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

[...]«

7 Direktivets artikel 16 bestemmer:

»Medlemsstaterne vedtager og offentliggør de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv senest den 28. september 2003. De underretter straks Kommissionen herom.

[...]«

8 Direktivet ophæver Rådets forordning (EF) nr. 925/1999 af 29. april 1999 om registrering og anvendelse i Fællesskabet af visse typer civile subsoniske jettflyvemaskiner, 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) (EFT L 115, s. 1, og — berigtigelser — EFT 1999 L 120, s. 46, og, for så vidt angår forordningens franske udgave, JO 1999 L 262, s. 23).

9 Forordningens artikel 1 bestemmer:

»Denne forordnings formål er at fastlægge bestemmelser med henblik på at undgå en forværring af støjproblemerne i Fællesskabet forårsaget af omcertificerede civile subsoniske jettflyvemaskiner og med henblik på samtidig at begrænse andre miljøskader.«

10 I henhold til nævnte forordnings artikel 2 forstås ved:

»1. »*Civil subsonisk jetflyvemaskine*«: [c]ivil subsonisk jetflyvemaskine med en certificeret højeste tilladte startmasse på 34 000 kg eller derover eller med en certificeret kapacitet for den pågældende flyvemaskinetype på mere end 19 passagersæder, sæder forbeholdt besætningen ikke medregnet, og udstyret med fanjetmotorer med et bypassforhold på under 3

2. »*Omcertificeret civil subsonisk jetflyvemaskine*«: [e]n civil subsonisk jetflyvemaskine, som oprindeligt var certificeret til kapitel 2-krav eller tilsvarende, eller oprindelig ikke var støjcertificeret, og som er blevet ombygget til at opfylde kapitel 3-krav enten direkte ved hjælp af tekniske foranstaltninger eller indirekte ved hjælp af operationelle restriktioner; civile subsoniske jetflyvemaskiner, der tidligere for at opfylde kravene i kapitel 3 måtte dobbeltcertificeres ved hjælp af vægrestriktioner, skal anses for omcertificerede luftfartøjer; civile subsoniske jetflyvemaskiner, der for at opfylde kravene i kapitel 3 er blevet ændret ved udskiftning af motorerne med fanjetmotorer med et bypassforhold på tre og derover, anses ikke for omcertificerede flyvemaskiner

[...]

4. »*Operationelle restriktioner*«: vægrestriktioner for flyvemaskinen og/eller operationelle begrænsninger, som piloten eller operatøren har kontrol over, f.eks. reduceret manøvrering af flaps

[...]«

11 Samme forordnings artikel 3 bestemte om ikke-konforme flyvemaskiner:

»1. Omcertificerede civile subsoniske jetflyvemaskiner optages ikke i en medlemsstats nationale register efter datoen for denne forordnings anvendelse.

2. Stk. 1 gælder ikke for civile subsoniske jetflyvemaskiner, som allerede var opført i en medlemsstats register på datoen for denne forordnings anvendelse og siden da har været registreret i Fællesskabet.

3. Uanset direktiv 92/14/EØF, navnlig artikel 2, stk. 2, er fra den 1. april 2002 operation af omcertificerede civile subsoniske jetflyvemaskiner, der er registreret i et tredjeland, ikke tilladt i lufthavne på Fællesskabets territorium, medmindre operatøren af sådanne luftfartøjer kan godtgøre, at de var opført i det pågældende tredjelands register på datoen for denne forordnings anvendelse og før denne dato havde været i operation på Fællesskabets territorium mellem den 1. april 1995 og datoen for denne forordnings anvendelse.

4. Omcertificerede civile subsoniske jetflyvemaskiner, der er opført i medlemsstaternes registre, kan ikke operere i lufthavne på Fællesskabets territorium efter den 1. april 2002, medmindre de har været i operation på dette territorium inden datoen for denne forordnings anvendelse.«

De nationale bestemmelser

- 12 Den kongelige anordning af 14. april 2002 trådte i kraft den 1. juli 2003. Det fremgår af denne kongelige anordnings præambel, at lovgiver i forbindelse med vedtagelsen heraf bl.a. tog hensyn til forordning nr. 925/1999 såvel som den tvingende nødvendighed af at undgå den retsusikkerhed for luftfartsselskaberne, som følger af ophævelsen af nævnte forordning den 28. marts 2002.
- 13 Den kongelige anordning af 14. april 2002 indførte driftsrestriktioner i nattetimerne i alle lufthavnene på det belgiske område for visse kategorier af civile subsoniske fly, der var omcertificeret i henhold til normerne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944 (*United Nations Treaty Series*, vol. 15, nr. 102).
- 14 Artikel 1 i den kongelige anordning af 14. april 2002 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 (landingsstel og vingeflapper oppe).«

- 15 Anordningens artikel 2 foreskriver:

»Artikel 1 finder ikke anvendelse:

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

2. på civile subsoniske fly, der

a) er forsynet med fanjetmotorer med et bypassforhold på tre 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 normer, 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.«

¹⁶ Efter artikel 3 i den kongelige anordning af 14. april 2002 gælder denne med forbehold af bestemmelserne i forordning nr. 925/1999. Anordningens artikel 4 fastsætter ikrafttrædelsesdatoen til den 1. juli 2003.

Den administrative procedure

¹⁷ Den 6. juni 2002 anmodede Kommissionen de belgiske myndigheder om oplysninger vedrørende den kongelige anordning af 14. april 2002 og navnlig om de begrundelser, som skulle have berettiget, at henvisningen til kriteriet om motorernes »bypassforhold« i forordning nr. 925/1999 blev opretholdt, selv om forordningen allerede var ophævet på tidspunktet for anordningens vedtagelse, og dette kriterium ikke indgår i direktivet.

- 18 Idet Kommissionen ikke fandt de belgiske myndigheders svar af 28. juni 2002 tilfredsstillende, tilstillede den Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse den 24. oktober 2002, hvori den anførte, at de foranstaltninger, der var truffet i direktivets gennemførelsesperiode, kunne bringe virkeliggørelsen af det foreskrevne resultat i alvorlig fare, og at de derfor tilsidesatte dette direktiv og artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF.
- 19 De belgiske myndigheder fremførte flere argumenter i deres svar af 23. december 2002 med henblik på at påvise, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke repræsenterede andet end en kodificering af en foranstaltning, der allerede var »truffet afgørelse om« i dette begrebs forstand i direktivets artikel 7, før dette direktiv trådte i kraft.
- 20 Da Kommissionen ikke var enig i de fremlagte forklaringer, sendte den en begrundet udtalelse til Kongeriget Belgien den 3. juni 2003, samtidig med at den opfordrede medlemsstaten til inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af denne udtalelse at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen. Medlemsstaten svarede ved skrivelse af 25. juli 2003.
- 21 Kongeriget Belgien gav Kommissionen meddelelse om vedtagelsen den 25. september 2003 af den kongelige anordning om indførelse af driftsrestriktioner for lufthavnen Bruxelles-National (*Moniteur belge* af 26.9.2003, s. 47538). Denne kongelige anordning, som skal gennemføre direktivet, trådte i kraft ved offentliggørelsen og ophæver ikke den kongelige anordning af 14. april 2002.
- 22 Kommissionen anlagde endelig denne sag i overensstemmelse med artikel 226 EF.

Om søgsmålet

Formaliteten

- 23 Den belgiske regering har anfægtet, at sagen kan antages til realitetsbehandling, idet det i stævningen er anført, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke blev ophævet i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltningerne til gennemførelse af direktivet den 25. september 2003, dvs. tre dage før gennemførelsesfristens udløb, samt at den blev opretholdt selv efter udløbet af nævnte frist. Kommissionen har udvidet tvistens genstand, idet åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse alene vedrører foranstaltninger, som er vedtaget i løbet af perioden for dette direktivs gennemførelse, hvorimod Kommissionen i stævningen har tilføjet de belgiske myndigheders holdning efter denne periode.
- 24 Den belgiske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at eftersom dette nye anbringende ikke er nævnt i den begrundede udtalelse, er den forsvarende medlemsstat blevet berøvet muligheden for at bringe det påståede traktatbrud til ophør eller for at forklare sig på dette punkt, før sagen blev indbragt for Domstolen.
- 25 Det skal bemærkes, at ifølge fast retspraksis er det Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse, der afgrænser sagens genstand, som derefter ikke kan udvides. Den pågældende stats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, dog en i EF-traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens søgsmål hvile på de samme klagepunkter som åbningsskrivelsen, der indledte den administrative procedure (jf. bl.a. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55, og af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2023, præmis 36).

- 26 I det foreliggende tilfælde foreholder Kommissionen i sin begrundede udtalelse Kongeriget Belgien, at det ved at vedtage den kongelige anordning af 14. april 2002 har truffet foranstaltninger, der bringer virkeliggørelsen af direktivets resultat i alvorlig fare.
- 27 Selv om Kommissionen i stævningen har anført, at Kongeriget Belgien ikke har ophævet den kongelige anordning af 14. april 2002 i forbindelse med direktivets gennemførelse, og at den kongelige anordning stadig var i kraft efter gennemførelsesfristens udløb, gælder det ikke desto mindre, at en sådan bemærkning, selv om den først blev fremsat på tidspunktet for stævningen, ikke udgør et nyt anbringende. Der er nemlig tale om, at Kommissionen har foretaget en simpel konstatering af de faktiske omstændigheder, som den kan gøre gældende i det omfang, hvor den beskrevne situation kan være bevis for, dels at tingenes tilstand ikke har ændret sig siden udløbet af fristen på to måneder i den begrundede udtalelse, dels, som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke var en overgangsbestemmelse med henblik på at sikre kontinuiteten efter ophævelsen af forordning nr. 925/1999.
- 28 I denne forbindelse skal det bemærkes, at da Kommissionen sendte den begrundede udtalelse den 3. juni 2003, var fristen for gennemførelsen af direktivet endnu ikke udløbet, foranstaltningerne til gennemførelsen af direktivet var ikke vedtaget, og den kongelige anordning af 14. april 2002 var endnu ikke trådt i kraft.
- 29 Under disse omstændigheder kan det ikke med føje lægges Kommissionen til last, at den i den begrundede udtalelse hverken havde anført den omstændighed, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke var blevet ophævet i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, eller den omstændighed, at den blev opretholdt efter nævnte frists udløb.
- 30 Det følger heraf, at sagen må fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

- 31 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen gjort et enkelt klagepunkt gældende om Kongeriget Belgiens vedtagelse — inden for den frist, som var givet medlemsstaterne til gennemførelsen af direktivet, og selv om dette allerede var trådt i kraft — af den kongelige anordning af 14. april 2002, som, for så vidt angår driftsrestriktionerne pålagt visse kategorier af fly, følger den strategi, som blev vedtaget ved forordning nr. 925/1999, der allerede var ophævet, og ikke den strategi, som direktivet foreskriver. Det ved direktivet foreskrevne resultat, dvs. vedtagelsen i hele Fællesskabet af en harmoniseret ramme for indførelsen af driftsrestriktioner for fly, som er baseret på én enkelt definition af, hvad der forstås ved fly, der opfylder reglerne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 i konventionen angående international civil luftfart, er derfor bragt i alvorlig fare.
- 32 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, skal performance-baserede driftsrestriktioner nemlig være baseret på flyets støjniveau som fastlagt i den certificeringsprocedure, der gennemføres i overensstemmelse med bind I, i bilag 16, tredje udgave (juli 1993), i nævnte konvention, hvorimod artikel 2 i den kongelige anordning af 14. april 2002 med henblik på at fastlægge driftsrestriktionerne — som det er tilfældet med forordning nr. 925/1999 — henviser til begrebet motorers bypassforhold.
- 33 Den belgiske regering har på grundlag af tre begrundelser afvist, at der er begået traktatbrud, nemlig for det første at den kongelige anordning af 14. april 2002 er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 7, for det andet at den medvirker til at opfylde fællesskabslovgivers mål, idet den udfylder det retlige tomrum, der opstod efter ophævelsen af forordning nr. 925/1999, og for det tredje at den ikke bringer virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare.

Den kongelige anordning af 14. april 2002 er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 7

34 Den belgiske regering har gjort gældende, at den kongelige anordning af 14. april 2002 er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 7, der foreskriver en undtagelse for de driftsrestriktioner, der allerede er truffet afgørelse om på direktivets ikrafttrædelsesdato.

35 I denne forbindelse har regeringen tilføjet, at den kongelige anordning af 14. april 2002 var en del af de »fastlagte politikker« og de »driftsrestriktioner, som allerede var trådt i kraft«, som der henvises til i henholdsvis resolution A33-7, der blev vedtaget på den 33. forsamling i Organisationen for International Civil Luftfart (herefter »ICAO«) i løbet af oktober 2001, der indeholder »konsolideret erklæring vedrørende fortsatte ICAO-politikker og praksis vedrørende miljøbeskyttelse«, og i direktivets artikel 7. Med henblik på at begrænse natlige støjgener fra lufthavnen i Bruxelles vedtog det belgiske ministerråd således den 11. februar 2000 »lufthavnsaftalen« og nedsatte en ad hoc-arbejdsgruppe, der havde til opgave at udvikle et samlet udkast til retsfor skrifter. Eftersom disse bestemmelser var en del af en fastlagt politik, og da de nationale myndigheder under alle omstændigheder traf afgørelse om dem i løbet af året 2000, dvs. før direktivets ikrafttræden, burde de være undtaget fra anvendelsen af de mindre indgribende vurderingsregler, som iværksættes ved direktivet.

36 Det er ubestridt, at forordning nr. 925/1999, som fandt anvendelse siden den 4. maj 2000, bl.a. havde til formål, at der skulle vedtages beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at undgå en generel forværring af støjforholdene omkring Fællesskabets lufthavne samt reducere forurenende emissioner og forbruget af motorbrændstof. Disse foranstaltninger bestod i at pålægge driftsrestriktioner for omcertificerede civile subsoniske jettfly i alle medlemsstater, hvorved deres motorers bypassforhold blev brugt som parameter.

- 37 Direktivet har ligeledes til formål at hindre en forværring af støjklimaet og beskytte miljøet ved at indføre driftsrestriktioner. Sådanne restriktioner er imidlertid ikke forbundet med flymotorers bypassforhold, men der træffes afgørelse herom på grundlag af en afbalanceret strategi for behandling af støjstyring i hver lufthavn, som er omfattet af direktivet. Fordelen ved denne strategi er, at der anvendes ensartede driftsrestriktioner i lufthavne med sammenlignelige støjproblemer.
- 38 Det fremgår af direktivets 10. betragtning, at den afbalancerede strategi består i en metode til behandling af flystøj, herunder bl.a. internationale retningslinjer for indførelse af driftsrestriktioner, afpasset efter den enkelte lufthavn. Begrebet »afbalanceret strategi«, som er indført ved resolution A33-7, som blev vedtaget af den 33. ICAO-forsamling, omfatter 4 væsentlige elementer og kræver en omhyggelig vurdering af de forskellige muligheder for at dæmpe støj, inklusive nedskæring af flystøj ved kilden, foranstaltninger til fysisk planlægning og forvaltning, støjdæmpning ved operationelle procedurer og driftsrestriktioner med forbehold af relevante retlige forpligtelser samt eksisterende aftaler, gældende love og etableret praksis.
- 39 Det fremgår endvidere af direktivets attende betragtning, at fællesskabslovgiver under disse omstændigheder fandt det strengt nødvendigt med henblik på at respektere de berørte erhvervsdrivendes velerhvervede rettigheder, at eksisterende lufthavnsspecifikke støjstyringsforanstaltninger fortsat kan anvendes. I henhold til direktivets artikel 7 skal de regler, der skal følges, når en afgørelse om driftsrestriktioner skal træffes efter direktivets artikel 5, derfor ikke finde anvendelse på eksisterende driftsrestriktioner.
- 40 Det er korrekt, at ordlyden af direktivets artikel 7, litra a), er rettet mod driftsrestriktioner, der allerede er truffet afgørelse om på direktivets ikrafttrædel-

sesdato. Det følger dog ikke heraf, at de formål om miljøbeskyttelse, som fremgår af en lufthavnsaftale vedtaget af det belgiske ministerråd den 11. februar 2000, og som blev opfyldt, efterhånden som forskellige konkrete beslutninger blev truffet, kan betragtes som driftsrestriktioner som omhandlet i direktivets artikel 7.

41 Selve overskriften i nævnte artikel 7 angiver således, at bestemmelsen vedrører eksisterende restriktioner. Selv om det fremgår af lufthavnsaftalen af 11. februar 2000, at ministerrådet havde besluttet, at de natlige støjgener i lufthavnene skulle begrænses, indførte aftalen ikke specifikke obligatoriske driftsrestriktioner for de berørte erhvervsdrivende.

42 Til støtte for sin argumentation har den belgiske regering henvist til formuleringen af artikel 7, som den forelå i Kommissionens forslag til direktiv, hvorefter direktivets artikel 5 ikke skulle finde anvendelse på driftsrestriktioner, som allerede var trådt i kraft på direktivets ikrafttrædelsesdato. Det oprindelige kriterium, som foreskrev, at foranstaltningerne skulle være trådt i kraft, blev således erstattet med et mere fleksibelt kriterium, nemlig at der alene skulle være truffet afgørelse om foranstaltningerne. Den belgiske regering har anført, at denne ændring berøves sin effektive virkning, hvis den, i stedet for en streng og bogstavelig fortolkning af ordlyden af direktivets artikel 7, skulle fortolkes således, at den kun vedrører foranstaltninger, som der ikke alene er truffet afgørelse om, men som også er stadfæstet og offentliggjort.

43 Dette argument er imidlertid ikke overbevisende.

44 Når ordlyden af direktivets artikel 7 er blevet ændret i forhold til Kommissionens forslag til direktiv, er det netop fordi fællesskabslovgiver har besluttet at udvide anvendelsesområdet for undtagelsen til direktivets artikel 5. Begrebet »driftsre-

striktioner, der allerede er truffet afgørelse om på dette direktivs ikrafttrædelsesdato«, svarer således bedre til lovgivers ønske om, som det er udtrykt i direktivets attende betragtning, at beskytte de berørte erhvervsdrivendes erhvervede rettigheder, end begrebet »driftsrestriktioner, som allerede er trådt i kraft« på denne dato, som oprindeligt fremgik af nævnte forslag.

- 45 Derfor omfatter anvendelsesområdet for direktivets artikel 7, litra a), ifølge ordlyden ud over de driftsrestriktioner, som allerede er anvendt i medlemsstaterne på tidspunktet for dets ikrafttræden, dem, som er blevet vedtaget og offentliggjort, men hvis effektive anvendelse er blevet udsat til en senere dato. I det omfang disse sidstnævnte restriktioner, selv før deres anvendelse blev obligatorisk, allerede pålagde de erhvervsdrivende begrænsninger for den fremtidige drift af visse flytyper, måtte de erhvervsdrivendes forberedelser med henblik på at tilpasse deres flåde være genstand for en undtagelse på grundlag af beskyttelsen af velerhvervede rettigheder.
- 46 Eftersom driftsrestriktionerne, der pålægges ved den kongelige anordning af 14. april 2002, hverken var stadfæstede eller offentliggjorte den 28. marts 2002, kunne de ikke skabe rettigheder til fordel for de erhvervsdrivende på direktivets ikrafttrædelsesdato. Det følger heraf, at de ikke hørte under begrebet »driftsrestriktioner, der allerede er truffet afgørelse om på dette direktivs ikrafttrædelsesdato«, i direktivets artikel 7, litra a).
- 47 Den belgiske regering har endelig gjort gældende, at det alene er på grund af det belgiske retssystems kompleksitet, som indebærer en kompetencefordeling mellem den føderale enhed og de regionale enheder, hvorved en lang samråds- og høringsprocedure skal overholdes, før visse politiske beslutninger kan formaliseres, at ministerrådets beslutning først kunne formaliseres den 14. april 2002 i form af vedtagelsen af nævnte kongelige anordning, der forbyder natlige flyvninger, som udføres af omcertificerede fly.

- 48 I denne forbindelse skal det bemærkes, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 26.6.2001, sag C-212/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4923, præmis 34, af 9.9.2004, sag C-195/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7857, præmis 82, og af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 25).
- 49 Det følger heraf, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 7.

Den kongelige anordning af 14. april 2002 medvirker til at opfylde fællesskabslovgivers mål

- 50 Subsidiært har den belgiske regering gjort gældende, at den kongelige anordning af 14. april 2002 blev vedtaget med henblik på at udfylde det retlige tomrum, der opstod efter ophævelsen af forordning nr. 925/1999, og at den derfor var medvirkende til at opfylde fællesskabslovgivers mål. Denne kongelige anordning henviser i sin præambel til forordning nr. 925/1999, dels fordi diskussionerne i ministerrådet den 11. februar 2000 vedrørte denne forordning, dels fordi den politik, som blev fulgt af den føderale regering såvel som af de føderale enheder, var relateret til denne forordning. Henset til regeringens erklærede hensigt om hurtigst muligt at forbyde brug af visse civile subsoniske jetfly på belgisk område måtte det undgås, at de erhvervsdrivende på grund af ophævelsen af forordning nr. 925/1999 kunne tro, at denne flytype kunne anvendes.
- 51 Dette argument kan ikke tages til følge.

- 52 For det første har ophævelsen af forordning nr. 925/1999 ikke skabt et retligt tomrum, idet denne forordning blev erstattet af direktivet samme dag, som dette trådte i kraft. Det skal i denne forbindelse bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse, at der ikke var noget til hinder for, at medlemsstaten kunne udstede nationale forskrifter, som var forenelige med direktivets bestemmelser.
- 53 For det andet gælder det, at selv om fællesskabslovgiver ved vedtagelsen af direktivet, præcis som ved vedtagelsen af forordning nr. 925/1999, forfulgte formålet om at begrænse støjgenerne fra fly, er de metoder, som omhandles i direktivet, henholdsvis forordningen, ikke desto mindre grundlæggende forskellige. I henhold til direktivet er reducere af støj resultatet af en afbalanceret strategi for støjstyring i hver enkelt lufthavn, hvorimod bestemmelserne i forordning nr. 925/1999 har til formål at forhindre en forværring af støjgener ved at pålægge driftsrestriktioner for civile subsoniske jetfly afhængig af deres motorers bypassforhold.
- 54 For det tredje har direktivet bl.a. til formål, jf. dets artikel 1, litra a), at fastlægge bestemmelser for Fællesskabet med henblik på at lette ensartet indførelse af driftsrestriktioner på lufthavnsplan og definerer i den forbindelse i artikel 2, litra d), begrebet »fly, der kun netop opfylder kravene« til normerne som fastlagt i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, uden henvisning til omcertificerede fly.
- 55 Hensigten med den kongelige anordning af 14. april 2002 er imidlertid ifølge dens femte betragtning at fastlægge harmoniserede bestemmelser på nationalt plan for så vidt angår denne samme kategori af fly, og den indfører i dette øjemed restriktioner for flyvninger om natten, der berører de omcertificerede civile subsoniske fly,

uafhængigt af den omstændighed, at de er blevet ændret med henblik på at opfylde normerne fastlagt i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart.

- 56 Den belgiske regering har endvidere gjort gældende, at anvendelsesområdet for den kongelige anordning af 14. april 2002 er generelt og omfatter hele det nationale område, selv om lufthavnen Bruxelles-National, som på grund af antallet af bevægelser er den eneste, som bliver berørt af direktivet, allerede var underlagt driftsrestriktioner. Der blev truffet afgørelse om disse restriktioner ved den ministerielle anordning af 26. oktober 2000 om godkendelse af det regulativ, der var blevet vedtaget af bestyrelsen i det offentligretlige aktieselskab BIAC den 15. juni 2000, og som vedrørte indførelsen af et natligt lydvotesystem og fastsættelse af et maksimum for tilladt støj om natten i lufthavnen Bruxelles-National (*Moniteur belge* af 17.11.2000, s. 38194). Den ministerielle anordning forbyder således, at civile subsoniske jettfly letter fra denne lufthavn, og bestemmelserne i den kongelige anordning af 14. april 2002 finder anvendelse samtidig med allerede eksisterende lovgivning.
- 57 Dette synspunkt kan ikke tiltrædes.
- 58 Selv om den eneste lufthavn i Belgien, der bliver umiddelbart berørt af direktivet, allerede er underlagt driftsrestriktioner, som der blev truffet afgørelse om i løbet af 2000, og som blev pålagt ved en specifik ministeriel anordning, følger det ikke heraf, at Kongeriget Belgien i forbindelse med vedtagelsen af den kongelige anordning af 14. april 2002, som finder anvendelse på samtlige lufthavne på dets område, uafhængigt af omfanget af trafikken, kunne se bort fra den strategi, som er pålagt ved dette direktiv, som allerede var trådt i kraft, med henblik på at fastlægge støjrelaterede driftsrestriktioner.
- 59 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det forhold, 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 korrekt (dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 22, af 16.11.2000, sag C-214/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9601, præmis 22, af 13.12.2001, sag C-372/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10303, præmis 11, og af 30.5.2002, sag C-441/00, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4699, præmis 15).

- 60 Det følger heraf, at den kongelige anordning af 14. april 2002 ikke kan anses for at være medvirkende til at opfylde fællesskabslovgivers mål.

Den kongelige anordning af 14. april 2002 bringer ikke virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare

- 61 Endnu mere subsidiært har den belgiske regering gjort gældende, at vedtagelsen af den kongelige anordning af 14. april 2002 inden for den frist, som blev givet medlemsstaterne til at gennemføre direktivet, ikke alene ikke bringer virkeliggørelsen af det foreskrevne resultat i fare, men også kan lette gennemførelsen af det, idet denne anordning har forpligtet flyselskaberne til at foretage de nødvendige investeringer for fornyelsen af deres flåde.
- 62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens retspraksis, at selv om medlemsstaterne ikke er forpligtet til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv før gennemførelsesfristens udløb, følger det af artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF, og af direktivet selv, at medlemsstaterne — mens denne frist løber — skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (jf. bl.a. dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 45, og af 14.9.2006, sag C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 8339, præmis 42).

- 63 Medlemsstaterne kan derfor ikke uden at bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare inden for direktivets gennemførelsesfrist vedtage bestemmelser, som samtidig med, at de forfølger det samme formål, nemlig at reducere det antal personer, der påvirkes betydeligt af flystøjs skadelige virkninger, forhindrer indførelse af ensartede driftsrestriktioner i hele Fællesskabet.
- 64 Det er imidlertid ubestridt, at den belgiske regering i løbet af den ved direktivet foreskrevne gennemførelsesfrist stadfæstede og offentliggjorde den kongelige anordning af 14. april 2002. Hensigten med denne kongelige anordning var ikke at gennemføre nævnte direktiv, men at fastlægge nationalt harmoniserede bestemmelser med henblik på at reducere støjgener fra fly på grundlag af den ved forordning nr. 925/1999 foreskrevne strategi, dvs. fastsættelsen af driftsrestriktioner på baggrund af motorers bypassforhold med det formål definitivt at forbyde driften af omcertificerede civile subsoniske fly.
- 65 Det følger heraf, at vedtagelsen af den kongelige anordning af 14. april 2002, som trådte i kraft den 1. juli 2003, dvs. mindre end tre måneder før udløbet af direktivets gennemførelsesfrist, har ført til en urimelig ufordelagtig behandling af visse kategorier af fly og varigt har berørt betingelserne for gennemførelse og anvendelse af dette direktiv i Fællesskabet. På grund af forbuddet mod driften af forskellige fly, som følger af anvendelsen af denne anordning, kan der ved den i det nævnte direktiv foreskrevne bedømmelse af støjgenernes betydning ikke tages hensyn til de gener, som stammer fra alle de fly, som opfylder bestemmelserne i bind I, del II, kapitel 3, i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, og den optimale forbedring af støjstyring kan derfor ikke opnås i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte direktiv.
- 66 Den belgiske regering har bl.a. gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den kongelige anordning af 14. april 2002 vil kunne skabe et sådant negativt resultat, idet de restriktioner, som pålægges ved anordningen, hvis den var blevet stadfæstet i løbet af marts 2002, ville være blevet anerkendt som eksisterende

foranstaltninger på tidspunktet for direktivets offentliggørelse som omhandlet i undtagelsesreglen i direktivets artikel 7. Derfor er det ikke rimeligt at hævde, at den kongelige anordning, fordi den blev stadfæstet en måned senere, har fremkaldt skadelige virkninger, selv om fristen for direktivets gennemførelse ikke var udløbet.

67 Det er tilstrækkeligt i denne forbindelse at bemærke — som Kommissionen har understreget i sin replik — at dette argument er fuldstændig hypotetisk, og at Domstolen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål skal træffe afgørelse alene under hensyntagen til sagens faktiske omstændigheder, hvorved hypoteser ikke kommer i betragtning. Endvidere skal det bemærkes, at den belgiske regering har fremsat den hypotese, at den kongelige anordning ville være blevet vedtaget før direktivets vedtagelse.

68 Det følger heraf, at den kongelige anordning af 14. april 2002, som blev vedtaget af Kongeriget Belgien inden for direktivets gennemførelsesfrist, kan bringe virkeliggørelsen af dette direktivs resultat i alvorlig fare.

69 På denne baggrund må den af Kommissionen nedlagte påstand tages til følge.

70 Det må derfor konstateres, at Kongeriget Belgien ved at vedtage den kongelige anordning af 14. april 2002 har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til direktivet og artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF.

Sagens omkostninger

71 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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 og artikel 10, stk. 2, EF, sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF, idet det har vedtaget den kongelige anordning af 14. april 2002, der regulerer visse civile subsoniske jetflyvemaskiners natlige flyvninger.**

- 2) **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter