

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 14 juni 2007*

I mål C-422/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 28 november 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av F. Benyon och M. Huttunen, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Belgien, inledningsvis företrädd av M. Wimmer, därefter av A. Hubert, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J. Klučka, J.N. Cunha Rodrigues, U. Löhmus (referent) och P. Lindh,

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

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 25 januari 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen (EGT L 85, s. 40) (nedan kallat direktivet), och artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 249 tredje stycket EG, genom att anta den kungliga kungörelsen

av den 14 april 2002 om flygrörelser nattetid med vissa civila underljudsplan (*Moniteur belge* av den 17 april 2002, s. 15570) (nedan kallad kungörelsen av den 14 april 2002).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

- 2 Direktivet trädde med stöd av dess artikel 17 i kraft den dag då det offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, det vill säga den 28 mars 2002. Genom direktivet infördes dels begreppet "god avvägning" för hanteringen av flygplansbuller, dels antogs riktlinjer för införandet av bullerbetingade driftsrestriktioner vid flygplatser i Europeiska gemenskapen.

- 3 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- d) luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal: civila jetdrivna underljudsflygplan, som överskrider certifieringsgränserna i volym I, andra

delen, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen [om] internationell civil luftfart [...] med en sammanlagd avvikelse på högst 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in decibels); med sammanlagd avvikelse avses här det värde i EPNdB som erhålls genom summering av avvikelserna (dvs. skillnaderna mellan certifierad bullernivå och högsta tillåtna bullernivå) vid de tre referenspunkter för bullermätningen vilka är fastställda i volym I, andra delen, kapitel 3 i bilaga 16 till den ovannämnda konventionen.

- e) driftsrestriktioner: bullerbekämpande åtgärder som begränsar eller minskar civila jetdrivna underljudsflygplans tillträde till en flygplats. Sådana åtgärder kan bland annat innebära att luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal inte får använda vissa angivna flygplatser samt att flygrestriktioner gäller under vissa tider.

...

- g) god avvägning: avvägning som medlemsstaterna skall göra vid valet av åtgärder bland dem som är tänkbara för att bekämpa buller vid flygplatser inom deras respektive territorier, varvid hänsyn skall tas till de effekter som kan förväntas uppnås genom minskning av flygbullret vid källan, markanvändningsplanering och markskötsel, förfaranden för drift med minsta möjliga buller och driftsrestriktioner.”

- 4 Artikel 4 i direktivet har rubriken "Allmänna regler för bekämpning av flygbuller", och lyder som följer:

"1. Medlemsstaterna skall göra en god avvägning då de hanterar bullerproblem vid flygplatser inom deras respektive territorier. De kan också överväga ekonomiska stimulansåtgärder som en åtgärd för bullerbekämpning.

2. När de behöriga myndigheterna överväger att införa driftsrestriktioner, skall de väga in de kostnader och den nytta man kan räkna med att de olika åtgärderna leder till, samt beakta de speciella förhållanden som kan råda vid enskilda flygplatser.

3. Åtgärder eller åtgärdspaket som genomförs i enlighet med detta direktiv får inte innebära större inskränkningar än vad som krävs för att uppnå de miljömål som satts upp för en enskild flygplats. Åtgärderna får inte innebära att vissa flygbolag eller tillverkare av luftfartyg diskrimineras eller att de diskrimineras på grund av att de kommer från vissa stater.

4. Driftsrestriktioner som utgår från prestanda skall basera sig på luftfartygets bullerprestanda så som den definieras i det certifieringsförfarande som fastställs i volym 1, tredje upplagan (juli 1993), i bilaga 16 till konventionen om internationell [civil] luftfart."

- 5 Artikel 5 i direktivet har rubriken "Regler för bedömning" och innehåller följande bestämmelser:

"1. När ett beslut övervägs skall de uppgifter som anges i bilaga II beaktas i så stor utsträckning som det är lämpligt och möjligt för de aktuella driftsrestriktionerna och förhållandena på flygplatsen.

..."

- 6 I direktivets artikel 7, med rubriken "Driftsrestriktioner som redan är i kraft", föreskrivs följande:

"Artikel 5 omfattar inte

- a) driftsrestriktioner som redan beslutats den dag detta direktiv trädde i kraft

..."

7 Enligt artikel 16 i samma direktiv gäller följande:

”Medlemsstaterna skall senast 28 september 2003 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

...”

8 Genom direktivet upphävs rådets förordning (EG) nr 925/1999 av den 29 april 1999 om registrering och användning inom gemenskapen av vissa typer av civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats och omcertifierats som bevis på att de uppfyller normerna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, tredje utgåvan (juli 1993) (EGT L 115, s. 1 och – rättelser – EGT L 120, s. 46, och EGT L 262, s. 23).

9 Enligt artikel 1 i den förordningen gällde följande:

”Målet med denna förordning är att fastställa regler för att förhindra försämring ifråga om det buller inom gemenskapen som härrör från omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan och att samtidigt begränsa andra miljöskador.”

10 Enligt artikel 2 i nämnda förordning förstås med

”1. *civila jetmotordrivna underljudsflygplan*: civila jetmotordrivna underljudsflygplan som drivs av motorer med ett genomströmningsförhållande som är mindre än tre och som har en högsta godkänd startmassa på 34 000 kg eller mer eller med en godkänd passagerarkapacitet på fler än 19 passagerare, exklusive platser som endast är avsedda för personalen.

2. *omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan*: civila jetmotordrivna underljudsflygplan som från början varit certifierade enligt kapitel 2 eller jämförbara normer, eller som inte tidigare har miljövärdighetsbevis avseende buller, som har modifierats för att uppfylla normerna i kapitel 3, antingen direkt genom tekniska åtgärder eller indirekt genom operationella restriktioner. Civila jetmotordrivna underljudsflygplan som från början endast kunde dubbelcertifieras enligt normerna i kapitel 3 genom viktrestriktioner måste betraktas som omcertifierade flygplan. Civila jetmotordrivna underljudsflygplan som har modifierats för att uppfylla normerna i kapitel 3 genom att de har utrustats med helt nya motorer med ett genomströmningsförhållande på tre eller mer skall inte betraktas som omcertifierade flygplan.

...

4. *operationella restriktioner*: viktrestriktioner som införs för ett flygplan och/eller operationella begränsningar som kan påverkas av piloten eller lufttrafikföretaget, till exempel minskat klaffutslag.

...”

11 Artikel 3 i denna förordning innehöll med avseende på flygplan som inte uppfyller normerna följande bestämmelser:

”1. Omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan skall inte registreras i en medlemsstats nationella register från och med den dag då denna förordning skall börja tillämpas.

2. Punkt 1 skall inte påverka civila jetmotordrivna underljudsflygplan som redan var registrerade i någon medlemsstat den dag då denna förordning skall börja tillämpas och som sedan dess oavbrutet har varit registrerade i gemenskapen.

3. Utan hinder av bestämmelserna i direktiv 92/14/EEG, särskilt artikel 2.2 i detta, skall omcertifierade civila underljudsflygplan som är registrerade i tredje land inte tillåtas trafikera flygplatser på gemenskapens territorium från och med den 1 april 2002, om inte det berörda lufttrafikföretaget kan bevisa att flygplanen var registrerade i detta tredje land den dag då denna förordning skall börja tillämpas och trafikerade gemenskapens territorium före detta datum mellan den 1 april 1995 och den dag då denna förordning skall börja tillämpas.

4. Omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan i medlemsstaternas nationella register får inte trafikera flygplatser på gemenskapens territorium från och med den 1 april 2002, såvida de inte trafikerade detta territorium före den dag då denna förordning skall börja tillämpas.”

Den nationella lagstiftningen

- 12 Kungörelsen av den 14 april 2002 trädde i kraft den 1 juli 2003. Av preambeln till denna kungörelse framgår att lagstiftaren vid antagandet av kungörelsen beaktade bland annat förordning nr 925/1999 samt det ovillkorliga kravet på att undvika den rättsosäkerhet som för operatörerna sades bli följden av att nämnda förordning upphävdes den 28 mars 2002.
- 13 Genom kungörelsen av den 14 april 2002 infördes driftsrestriktioner nattetid för alla flygplatser belägna inom belgiskt territorium för vissa kategorier av omcertifierade civila jetmotordrivna underljudsflygplan, för att svara mot de normer som definieras i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, undertecknad i Chicago den 7 december 1944 (Förenta Nationernas fördragssamling, volym 15, nr 102).
- 14 I artikel 1 i kungörelsen av den 14 april 2002 föreskrivs följande:

”Nattetid från klockan 23.00 lokal tid till klockan 06.00 lokal tid är flygrörelser med civila jetmotordrivna underljudsflygplan tillåtna endast om dessa flygplan utför flygningar i planflyktskonfiguration (infällda landningsställ och vingklaffar).”

- 15 Enligt artikel 2 i denna kungörelse gäller att:

”Artikel 1 är inte tillämplig:

1° på flygplan som passerar belgiskt territorium under flygningar mellan flygplatser i utlandet,

2° på civila underljudsflygplan som

a) antingen är utrustade med motorer vars genomströmningsförhållande är lika med eller överstiger tre och överensstämmer med normerna i bilaga 16 i volym 1, del ii, kapitel 3, tredje utgåvan (juli 1993) till konventionen om internationell civil luftfart eller med strängare normer, eller

b) redan från början, det vill säga utan att vara omcertifierade, överensstämmer med de normer som anges i punkt a ovan eller med strängare normer.”

¹⁶ Enligt artikel 3 i kungörelsen av den 14 april 2002 är denna tillämplig utan hinder av bestämmelserna i förordning nr 925/1999. I artikel 4 i kungörelsen fastställs datum för ikraftträdande till den 1 juli 2003.

Det administrativa förfarandet

¹⁷ Den 6 juni 2002 begärde kommissionen upplysningar från de belgiska myndigheterna om kungörelsen av den 14 april 2002, och då särskilt vad avser skälen till att kriteriet avseende motorernas ”genomströmningsförhållande” i förordning nr 925/1999 behållits, trots att förordningen redan hade upphävts när nämnda kungörelse antogs och trots att detta kriterium inte återfinns i direktivet.

- 18 De belgiska myndigheternas svar, av den 28 juni 2002, godtogs inte av kommissionen, som den 24 oktober 2002 sände en formell underrättelse till Konungariket Belgien där den angav att de åtgärder som vidtagits under fristen för att införliva direktivet allvarligt kunde äventyra det resultat som föreskrivs i direktivet, och att åtgärderna därmed utgjorde ett åsidosättande av detta direktiv och av artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 249 tredje stycket EG.
- 19 I sitt svar av den 23 december 2003 framförde de belgiska myndigheterna flera argument för att visa att kungörelsen av den 14 april 2002 endast var en formalisering av en åtgärd som redan hade "beslutats" i den mening som avses i artikel 7 i direktivet innan detta trädde i kraft.
- 20 Kommissionen godtog inte de förklaringar som lämnats och skickade därför den 3 juni 2003 ett motiverat yttrande till Konungariket Belgien med uppmaning om att denna medlemsstat inom två månader från delgivningen av yttrandet skulle vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet. Konungariket Belgien besvarade yttrandet i skrivelse av den 25 juli 2003.
- 21 Konungariket Belgien underrättade kommissionen om antagandet, den 25 september 2003, av en kunglig kungörelse om fastställande av regler och förfaranden för att införa driftsrestriktioner på flygplatsen Bruxelles-National/Brussel-Nationaal (*Moniteur belge* av den 26 september 2003, s. 47538). Denna kungörelse, som anses utgöra införlivandet av direktivet och som trädde i kraft den dag då den offentliggjordes, har inte upphävt kungörelsen av den 14 april 2002.
- 22 Kommissionen väckte slutligen förevarande talan i enlighet med artikel 226 EG.

Talan*Upptagande till sakprövning*

- 23 Den belgiska regeringen har bestritt att talan kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen i denna har åberopat såväl att kungörelsen av den 14 april 2002 inte upphävdes när åtgärderna för införlivande av direktivet vidtogs den 25 september 2003, det vill säga tre dagar före utgången av införlivandefristen, som att nämnda kungörelse tilläts gälla även efter utgången av nämnda frist. Enligt den belgiska regeringen har kommissionen utvidgat tvisteföremålet, eftersom den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet endast rör de åtgärder som vidtogs under den period som beviljats för införlivandet av direktivet, medan kommissionen däremot i sin ansökan har lagt till den inställning som de belgiska myndigheterna uppvisat efter nämnda period.
- 24 Den belgiska regeringen har i detta avseende gjort gällande att denna nya anmärkning inte nämnts i det motiverade yttrandet och att svarandemedlemsstaten därmed har fråntagits möjligheten att upphöra med det fördragsbrott som den anklagats för eller att förklara sig på denna punkt innan talan har väckts vid domstolen.
- 25 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis avgränsas föremålet för talan av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och av det efterföljande motiverade yttrandet från kommissionen, och det får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör nämligen, även om staten väljer att inte använda sig av den, en i EG-fördraget önskad väsentlig garanti, och iakttagandet av denna är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av att en medlemsstat gjort sig skyldig till fördragsbrott. Följaktligen skall samma grunder anföras till stöd för det motiverade yttrandet och kommissionens talan som till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet (se, bland annat, dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 55, och av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1999, s. I-2023, punkt 36).

- 26 I förevarande fall har kommissionen i sitt motiverade yttrande hävdade att Konungariket Belgien vid antagandet av kungörelsen den 14 april 2002 vidtog åtgärder som allvarligt äventyrade resultatet av direktivet.
- 27 Det stämmer visserligen att kommissionen i sin ansökan har hävdade att Konungariket Belgien inte upphävde kungörelsen av den 14 april 2002 när medlemsstaten införlivade direktivet och att nämnda kungörelse fortsatte att gälla även efter att fristen för införlivande hade löpt ut, men en sådan iakttagelse kan ändå inte utgöra en ny anmärkning, inte ens om den framfördes först i samband med ansökan. För kommissionens del rör det sig nämligen om ett rent konstaterande av fakta som den kan åberopa i den mån den beskrivna situationen kan utgöra bevis dels för att läget inte har förändrats efter utgången av den tvåmånadersfrist som fastställts i det motiverade yttrandet, dels för att kungörelsen av den 14 april 2002 inte utgjorde någon övergångsåtgärd för att säkerställa kontinuiteten efter upphävandet av förordning nr 925/199, något som generaladvokaten konstaterat i punkt 56 i sitt förslag till avgörande.
- 28 Domstolen påpekar i detta avseende att när kommissionen skickade sitt motiverade yttrande den 3 juni 2003 så hade fristen för införlivandet av direktivet ännu inte löpt ut, åtgärderna för att införliva detta direktiv ännu inte vidtagits och kungörelsen av den 14 april 2002 ännu inte trätt i kraft.
- 29 Under dessa förhållanden kan inte kommissionen anklagas för att i sitt motiverade yttrande inte ha anfört vare sig den omständigheten att kungörelsen av den 14 april 2002 inte upphävdes i samband med att åtgärderna för införlivande av direktivet vidtogs eller att kungörelsen fick fortsätta att gälla även efter att nämnda frist löpt ut.
- 30 Härav följer att talan kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 31 Kommissionen har till stöd för sin talan bara anfört en anmärkning och denna avser att Konungariket Belgien, under den frist som medlemsstaterna beviljats för införlivandet av direktivet och när direktivet redan hade trätt i kraft, antog kungörelsen av den 14 april 2002 som, när det gäller de driftsrestriktioner som införts för vissa kategorier av flygplan, följer det synsätt som antagits i den redan upphävda förordningen med nummer 925/1999, och inte det synsätt som gäller enligt direktivet. Därmed äventyrades det resultat som föreskrivs i direktivet allvarligt, det vill säga att det inom hela gemenskapen skall antas en enhetlig ram för införandet av begränsningar av användningen av flygplan baserad på en enda definition av vad som skall förstås med flygplan som uppfyller de krav som definieras i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil lufttrafik.
- 32 Enligt artikel 4.4 i direktivet skall nämligen driftsrestriktioner som utgår från prestanda baseras på luftfartygets bullerprestanda, såsom den definieras i det certifieringsförfarande som fastställs i volym 1, tredje upplagan (juli 1993), i bilaga 16 till nämnda konvention, medan det för fastställandet av driftsrestriktioner i kungörelsen av den 14 april 2002 hänvisas till begreppet genomströmningsförhållande på samma sätt som i förordning nr 925/1999.
- 33 Den belgiska regeringen har bestritt fördragsbrott med stöd av tre grunder. För det första omfattas kungörelsen av den 14 april 2002 av tillämpningsområdet för artikel 7 i direktivet. För det andra ingår den bland gemenskapslagstiftarens ändamål, eftersom den fyller det rättsliga tomrum som följer av upphävandet av förordning nr 925/1999. För det tredje innebär den inte något allvarligt äventyrande av det resultat som föreskrivs i direktivet.

Huruvida kungörelsen av den 14 april 2002 omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i direktivet

- 34 Den belgiska regeringen har gjort gällande att kungörelsen av den 14 april 2002 omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i direktivet, i vilken det föreskrivs ett undantag för driftsrestriktioner som redan beslutats den dag direktivet träder i kraft.
- 35 Nämnda regering har i detta avseende tillagt att kungörelsen av den 14 april 2002 utgjorde en del av ”etablerad policy” och ”redan gällande driftsrestriktioner” som det hänvisas till i resolution A33-7, vilken antogs vid internationella civila luftfartsorganisationens (nedan kallad ICAO) 33:e generalförsamling i oktober 2001. Denna innehåller en ”sammanfattande redogörelse för ICAO:s ständiga policy och praxis på miljöskyddsområdet”, och artikel 7 i direktivet. För att begränsa buller nattetid på Bryssels flygplats antogs nämligen vid regeringssammanträdet den 11 februari 2000 ”flygplatsavtalet” och tillsattes en arbetsgrupp ad hoc med uppgift att utarbeta ett generellt lagförslag. Dessa bestämmelser ingår som en del i en etablerad policy som de nationella myndigheterna i varje fall beslutade om under år 2000, alltså innan direktivet trädde i kraft, och de borde därför kunna omfattas av undantaget från tillämpning av de mindre stränga utvärderingsregler som infördes genom direktivet.
- 36 Det är ostridigt att ändamålet med förordning nr 925/1999, som var tillämplig från den 4 maj 2000, bland annat var att åtgärder skulle vidtas för att förhindra försämring av bullersituationen kring flygplatserna inom gemenskapen och för att förbättra situationen när det gäller bränsleförbränningen och de gasformiga utsläppen. Dessa åtgärder bestod i införandet i alla medlemsstater av driftsrestriktioner för omcertifierade civila jetdrivna underljudsflygplan, varvid genomströmningsförhållandet i flygplanens motorer användes som parameter.

- 37 Ändamålet med direktivet är också att förhindra att bullret förvärras och att skydda miljön genom införandet av driftsrestriktioner. Sådana restriktioner är emellertid inte knutna till flygplansmotorernas genomströmningsförhållande, utan fastställs på grundval av en god avvägning vid bullerbekämpningen på varje flygplats som avses i direktivet. Fördelen med en sådan avvägning är att samma slags driftsrestriktioner tillämpas på flygplatser med jämförbara bullerproblem.
- 38 Av skäl 10 i direktivet framgår att den goda avvägningen utgör en metod för bekämpning av flygbuller, där det bland annat ingår internationella anvisningar för införande av driftsrestriktioner för enskilda flygplatser. Strategin med god avvägning, sådan den definierats i resolution A33-7 som antogs vid ICAO:s 33:e generalförsamling, omfattar fyra huvudpunkter och kräver en noggrann bedömning av alla tänkbara alternativ för att minska bullret, däribland sänkning av ljudnivån vid källan, åtgärder inom markanvändningsplanering och markförvaltning, bullerreducerande flygprocedurer samt driftsrestriktioner – allt detta utan att det påverkar gällande rättsliga skyldigheter, avtal, lagar eller etablerad praxis.
- 39 Av skäl 18 i direktivet framgår likaså att gemenskapslagstiftaren har ansett att befintliga åtgärder för bullerbekämpning vid enskilda flygplatser måste tillåtas även framgent så att de rättigheter som berörda näringsidkare förvärvat iakttas. Av denna anledning föreskrivs i artikel 7 i direktivet att de bestämmelser som skall följas när ett beslut om driftsrestriktioner avses, och som definieras i artikel 5 i direktivet, inte är tillämpliga på driftsrestriktioner som redan är i kraft.
- 40 Det stämmer att ordalydelsen i artikel 7 a i direktivet avser driftsrestriktioner som redan beslutats den dag direktivet trädde i kraft. Detta innebär emellertid inte att de

ändamål för att skydda miljön som räknas upp i ett flygplatsavtal som antogs vid regeringssammanträdet den 11 februari 2000, vilka uppnåtts allteftersom olika konkreta beslut har fattats, skulle kunna anses utgöra sådana driftsrestriktioner som avses i artikel 7 i detta direktiv.

- 41 Själva rubriken till nämnda artikel 7 visar nämligen att denna bestämmelse rör restriktioner som redan är i kraft. Även om det framgår av detta flygplatsavtal att det vid regeringssammanträdet hade beslutats om åtgärder för att begränsa buller nattetid på flygplatserna, innebar dock inte avtalet att det infördes några specifika tvingande driftsrestriktioner för berörda näringsidkare.
- 42 Den belgiska regeringen har till stöd för sin argumentation hänvisat till texten i artikel 7 såsom den formulerades i det förslag till direktiv som kommissionen lade fram och enligt vilket artikel 5 i direktivet inte skulle vara tillämplig på driftsrestriktioner som redan tillämpades den dag direktivet trädde i kraft. Det ursprungliga kriteriet att åtgärderna skall vara i tillämpning ersattes således med ett lindrigare kriterium, nämligen att åtgärderna endast behöver ha beslutats. Nämnda regering har hävdats att denna ändring skulle bli verkningslös om man, i stället för att tolka artikel 7 i direktivet strikt och efter dess ordalydelse, var tvungen att tolka artikeln så, att den endast rör åtgärder som inte bara beslutats utan även utfärdats och kungjorts.
- 43 Detta argument övertygar dock inte.
- 44 Det förhållande att ordalydelsen i artikel 7 i direktivet har utvecklats i förhållande till det direktivförslag som kommissionen lade fram är nämligen ett resultat av att lagstiftaren beslutat att utöka räckvidden av undantaget, så att detta även omfattar

tillämpningen av artikel 5 i detta direktiv. Uttrycket "driftsrestriktioner som redan beslutats den dag detta direktiv trädde i kraft" svarar därmed bättre mot lagstiftarens vilja, uttryckt i skäl 18 i direktivet, att de rättigheter som berörda näringsidkare har förvärvat skall iakttas, än uttrycket "driftsrestriktioner som redan tillämpas" vid den tidpunkten, vilket ursprungligen förekom i nämnda förslag.

- 45 Enligt ordalydelsen i artikel 7 a i direktivet innefattar dess tillämpningsområde därför inte bara de driftsrestriktioner som redan tillämpades i medlemsstaterna när direktivet trädde i kraft, utan också sådana restriktioner som hade antagits och kungjorts men som inte skulle komma att börja tillämpas förrän vid ett senare datum. I den mån de sistnämnda restriktionerna redan innan det blev obligatoriskt att tillämpa dem innebar skyldigheter för de berörda näringsidkarna i fråga om framtida användning av vissa flygplanstyper, var det nödvändigt att på grundval av principen om att iakttas förvärvade rättigheter göra ett undantag för deras förberedelser för att anpassa sina flygplansflottor.
- 46 Eftersom de driftsrestriktioner som infördes genom kungörelsen av den 14 april 2002 varken utfärdats eller kungjorts per den 28 mars 2002, kunde de inte ha skapat några rättigheter för näringsidkarna vid den tidpunkt då direktivet trädde i kraft. Av detta följer att restriktionerna inte omfattades av uttrycket "driftsrestriktioner som redan beslutats den dag detta direktiv trädde i kraft", i den mening som avses i artikel 7 a i direktivet.
- 47 Den belgiska regeringen har slutligen gjort gällande att den inneboende komplexiteten i det belgiska rättssystemet, med dess kompetensfördelning mellan den federala och de regionala enheterna som fordrar iakttagande av en långdragen procedur med överläggningar och konsultationer innan vissa politiska beslut kan formaliseras, är den enda orsaken till att beslutet som fattats vid regerings-sammanträdet inte kunde formaliseras förrän den 14 april 2002 genom antagandet av den nu aktuella kungörelsen, i vilken flygrörelser med omcertifierade flygplan förbjuds nattetid.

- 48 Domstolen erinrar i detta avseende om att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 26 juni 2001 i mål C-212/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4923, punkt 34, av den 9 september 2004 i mål C-195/02, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-7857, punkt 82, och av den 18 juli 2006 i mål C-119/04, kommissionen mot Italien, REG 2006, s. I-6885, punkt 25).
- 49 Av detta följer att kungörelsen av den 14 april 2002 inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i direktivet.

Kungörelsen av den 14 april 2002 omfattas av gemenskapslagstiftarens ändamål

- 50 Den belgiska regeringen har i andra hand gjort gällande att kungörelsen av den 14 april 2002 antogs för att åtgärda den lucka i lagstiftningen som uppstod till följd av att förordning nr 925/1999 upphävdes, och att kungörelsen därför ingår som en del i gemenskapslagstiftarens ändamål. I ingressen till denna kungörelse hänvisas till förordning nr 925/1999, dels eftersom de diskussioner som fördes vid regerings-sammanträdet den 11 februari 2000 avsåg den förordningen, dels eftersom den federala regeringens och de federala enheternas politik fördes inom ramen för densamma. Med hänsyn till att regeringen tillkännagett sin intention att snarast förbjuda användningen av vissa civila underljudsplan inom belgiskt territorium, gällde det att undvika att näringsidkarna kunde få uppfattningen att denna flygplanstyp fick användas till följd av att förordning nr 925/1999 hade upphävts.
- 51 Domstolen godtar inte detta argument.

- 52 För det första uppstod nämligen inte någon lucka i lagstiftningen när förordning nr 925/1999 upphävdes, eftersom denna ersattes med direktivet den dag då detta trädde i kraft. Domstolen påpekar i detta hänseende, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, att ingenting hindrade medlemsstaten från att införa nationell lagstiftning som överensstämmer med bestämmelserna i direktivet.
- 53 För det andra gäller att gemenskapslagstiftarens ändamål med antagandet av direktivet visserligen var att minska flygplansbullret, vilket också var ändamålet med antagandet av förordning nr 925/1999, men det finns ändock radikala skillnader mellan de åtgärder som åsyftas i de olika rättsakterna. Enligt direktivet är nämligen minskningen av bullret ett resultat av en god avvägning av bullerbekämpningen på varje flygplats, medan bestämmelserna i förordning nr 925/1999 är avsedda att förhindra en försämring av bullerförhållandena genom att införa driftsrestriktioner för civila underljudsplan med utgångspunkt i genomströmningsförhållandet i deras motorer.
- 54 För det tredje framgår det av artikel 1 a i direktivet att ett av ändamålen med detta är att regler för gemenskapen skall fastställas för underlättande av införandet av driftsrestriktioner på flygplatser på ett enhetligt sätt. För detta ändamål föreskrivs i artikel 2 d i direktivet en definition av begreppet "luftfartyg som med liten marginal" uppfyller de normer som definieras i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, och det hänvisas därvid inte till omcertifierade luftfartyg.
- 55 Det framgår emellertid av femte skälet i kungörelsen av den 14 april 2002 att dess syfte är att inrätta en harmoniserad rättslig ram på nationell nivå vad beträffar nämnda kategori av luftfartyg. För att uppnå detta syfte införs genom kungörelsen

restriktioner för flygrörelser nattetid vilka rör omcertifierade civila underljudsplan, oberoende av att de har ändrats för att motsvara de normer som definieras i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart.

56 Den belgiska regeringen har dessutom gjort gällande att kungörelsen av den 14 april 2002 har ett generellt tillämpningsområde och att den avser hela det nationella territoriet, medan flygplatsen Bruxelles-National/Brussel-Nationaal, som på grund av antalet flygrörelser är den enda som avses i direktivet, redan var föremål för driftsrestriktioner. Dessa restriktioner infördes genom ministerbeslut av den 26 oktober 2000 med godkännande av de regler som det offentlighetsrättsliga aktiebolaget BIAC:s styrelse antagit den 15 juni 2000 om införandet av ett system för ljudkvoter nattetid, och med angivelse av högsta tillåtna bullernivå nattetid på flygplatsen Bruxelles-National/Brussel-Nationaal (*Moniteur Belge* av den 17 november 2000, s. 38194). Detta ministerbeslut innebär således att civila underljudsplan förbjöds att starta från nämnda flygplats, och bestämmelserna i kungörelsen av den 14 april 2002 lades till en redan existerande lagstiftning.

57 Domstolen godtar inte denna ståndpunkt.

58 Även om den enda flygplats i Belgien som avses direkt i direktivet redan var föremål för driftsrestriktioner som beslutats under år 2000 och som införts genom ett specifikt ministerbeslut, innebär nämligen inte detta att Konungariket Belgien, vid antagandet av kungörelsen av den 14 april 2002 som var tillämplig på alla flygplatser belägna inom dess territorium, oavsett trafikvolymen på dessa flygplatser, kunde bortse från den hållning som anbefallts i det då redan gällande direktivet för införandet av bullerbetingade driftsrestriktioner.

59 Domstolen erinrar i detta avseende om den fasta rättspraxis enligt vilken den omständigheten att en viss verksamhet som avses i ett direktiv inte förekommer i en specifik medlemsstat inte kan befria denna stat från skyldigheten att anta de lagar

och andra författningar som är nödvändiga för att säkerställa ett korrekt införlivande av samtliga bestämmelser i detta direktiv (dom av den 15 mars 1990 i mål C-339/87, kommissionen mot Nederländerna, REG 1990, s. I-851, punkt 22, av den 16 november 2000 i mål C-214/98, kommissionen mot Grekland, punkt 22, av den 13 december 2001 i mål C-372/00, kommissionen mot Irland, REG 2001, s. I-10303, punkt 11, och av den 30 maj 2002 i mål C-441/00, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2002, s. I-4699, punkt 15).

- 60 Härav följer att kungörelsen av den 14 april 2002 inte kan anses ingå i gemenskapslagstiftarens ändamål.

Kungörelsen av den 14 april 2002 äventyrar inte på något allvarligt sätt det resultat som föreskrivs i direktivet

- 61 Den belgiska regeringen har i tredje hand hävdad att antagandet av kungörelsen av den 14 april 2002 under den tid som medlemsstaterna hade för att införliva direktivet inte allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet, och att nämnda antagande dessutom kan underlätta genomförandet av direktivet, eftersom kungörelsen medförde en skyldighet för flygbolagen att företa nödvändiga investeringar för att förnya sina flottor.
- 62 Domstolen erinrar i detta avseende om sin fasta rättspraxis enligt vilken medlemsstaterna, även om de inte är skyldiga att vidta åtgärder för att införliva ett direktiv före införlivandefristens utgång, genom en tillämpning av artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 249 tredje stycket EG samt av direktivet, måste avhålla sig från att innan denna frist löpt ut vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet (dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 45, och av den 14 september 2006 i mål C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, REG 2006, s. I-8339, punkt 42).

- 63 Medlemsstaterna kan alltså inte utan att allvarligt äventyra det resultat som föreskrivs i direktivet under perioden för införlivande av direktivet anta bestämmelser som visserligen är till för samma ändamål, det vill säga en minskning av antalet personer som lider skada av buller orsakat av luftfartyg, men som hindrar införandet av enhetliga driftsrestriktioner inom hela gemenskapen.
- 64 Det är ostridigt att den belgiska regeringen under den föreskrivna perioden för införlivande av direktivet utfärdade och kungjorde kungörelsen av den 14 april 2002. Avsikten med denna kungörelse var inte att införliva direktivet, utan att införa en harmoniserad rättslig ram på nationell nivå för att minska flygbullret grundad på den strategi som föreskrevs i förordning nr 925/1999, det vill säga utfärdande av driftsrestriktioner på grundval av motorernas genomströmningsförhållande i syfte att slutgiltigt förbjuda användningen av omcertifierade civila underljudsplan.
- 65 Av det ovan anförda följer att antagandet av kungörelsen den 14 april 2002, vilken trädde i kraft den 1 juli 2003, det vill säga mindre än tre månader före det datum då fristen för införlivande av direktivet löpte ut, har lett till en otillbörligt oförmånlig behandling av vissa flygplanskategorier och varaktigt påverkat transportförhållandena och tillämpningen av direktivet inom gemenskapen. På grund av det driftsförbud för olika flygplan som föranleds av att denna kungörelse tillämpas går det inte att vid den utvärdering av bullrets verkningar som föreskrivs i direktivet beakta det buller som orsakas av alla flygplan som överensstämmer med bestämmelserna i volym I, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart. Följaktligen är det inte heller möjligt att optimera bullerbekämpningen på det sätt som föreskrivs i bestämmelserna i direktivet.
- 66 Den belgiska regeringen har dessutom gjort gällande att kommissionen inte har visat att kungörelsen av den 14 april 2002 kan leda till ett sådant negativt resultat. Om kungörelsen hade utfärdats under mars månad år 2002, skulle nämligen de restriktioner som föreskrivs i den ha accepterats som åtgärder som var i kraft vid

direktivets offentliggörande och som omfattas av undantagsbestämmelserna i direktivets artikel 7. Det vore alltså inte rimligt att hävda att kungörelsen hade skadliga följder på grund av att den utfärdades en månad senare, när den frist som beviljats för införlivande av direktivet ännu inte hade löpt ut.

67 Domstolen konstaterar i detta hänseende att, som kommissionen redan påpekat i sin replik, detta argument är helt hypotetiskt och att domstolen i mål om fördragsbrott skall avgöra saken med beaktande endast av de faktiska omständigheterna i målet och inte får grunda sitt avgörande på antaganden. Det bör för övrigt påpekas att den belgiska regeringen har lagt fram en hypotes som innebär att kungörelsen skulle ha antagits före det att direktivet antogs.

68 Av detta följer att kungörelsen av den 14 april 2002, som antogs av Konungariket Belgien under perioden för direktivets införlivande, allvarligt kan äventyra uppnåendet av det resultat som föreskrivs i detta direktiv.

69 Under dessa omständigheter skall kommissionen anses ha grund för sin talan.

70 Domstolen slår därför fast att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet och enligt artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 249 tredje stycket EG, genom att anta kungörelsen av den 14 april 2002.

Rättegångskostnader

- 71 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen, och enligt artikel 10 andra stycket EG jämförd med artikel 249 tredje stycket EG, genom att anta kungörelsen av den 14 april 2002 om flygrörelser nattetid med vissa civila underljudsplan.**

- 2) **Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter