JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

25 päivänä tammikuuta 2007 [1]

1. Pohjois-Carolinan kanat olivat taustalla asiassa, jossa oli tarpeen arvioida ensimmäistä kertaa tuomioistuimessa – kyseessä oli vuosi 1946 ja Yhdysvaltojen korkein oikeus [2] – lentokoneiden aiheuttaman melun vaikutuksia ja suorittaa välttämätön intressivertailu ilmakehän hyödyntämiseen liittyvän yleisen edun ja ilma-alusten noususta ja laskeutumisesta aiheutuvan melun vaikutuksille tavalla tai toisella altistuvien henkilöiden oikeuksien välillä.

2. Esillä olevassa asiassa on kyseessä Belgian kuningaskunnan 14.4.2002 tekemä arrêté royal (jäljempänä kuninkaan päätös), jossa säännellään siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden yölentoja. Komission mukaan päätöksen tekemisellä rikotaan direktiivistä 2002/30/EY [3] samoin kuin EY 10 artiklan toisesta kohdasta ja EY 249 artiklan kolmannesta kohdasta johtuvia velvoitteita.

3. Komissio väittää, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeudesta johtuvia velvoitteita, sellaisina kuin niitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asiassa Inter-Environnement Wallonie annetusta tuomiosta [4] lähtien, koska se on direktiivin täytäntöönpanolle varatun ajan kuluessa toteuttanut toimenpiteitä, "jotka ovat omiaan vaarantamaan vakavalla tavalla direktiivissä edellytetyn tuloksen saavuttamisen".

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

4. Direktiivi 2002/30 annettiin tarkoituksena vahvistaa säännöt, joita sovelletaan yhteisössä annettaessa yhtäläisiä toimintarajoituksia jäsenvaltioiden lentoasemilla. Tällaisten rajoitusten tarkoituksena on hillitä siviili-ilmailukäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden aiheuttamaa melua.

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – United States v. Causby, 328 U.S. 256 (1946).

3 – Meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta 26.3.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 85, s. 40).

4 – Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411).

5. Direktiivin 2 artiklan g alakohdassa säädetään, että tasapainoisella lähestymistavalla tätä alaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä tarkoitetaan

"lähestymistapaa, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on käytettävissä olevia meluongelman hallintakeinoja alueellaan sijaitsevalla lentoasemalla pohtiessaan harkittava erityisesti, mitä ennakoitavia seurauksia aiheuttaisivat ilma-alusten melun vähentäminen sen lähteellä, maankäytön suunnittelu ja hallinta, melua vähentävät lentomenettelyt sekä toimintarajoitukset".

6. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan ilma-alusten melutason arviointikriteerit ovat sellaisia kuin ne on määritelty "kansainvälisestä siviili-ilmailusta tehdyn yleissopimuksen (kolmas painos, heinäkuu 1993) liitteessä 16 olevan I niteen mukaisessa tyyppihyväksyntämenettelyssä". Edellä mainitun yleissopimuksen liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa määriteltyjä melurajoja käytetään myös direktiivin 2 artiklan d alakohdassa, jossa määritellään "vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset".

7. Tasapainoinen lähestymistapa on – kansainvälisellä tasolla määritelty – yhtymäkohta, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen melun vähentämistä koskevat politiikat siviili-ilmailun kehittymistä koskevien vaatimusten kanssa. [5]

8. Direktiivin 15 artiklassa säädetään, että aikaisemmin voimassa ollut, sellaisten tietyntyyppisten siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden rekisteröinnistä ja käytöstä yhteisössä, joita on muutettu ja jotka on uudelleen hyväksytty kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (kolmas painos, heinäkuu 1993) liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa mainitut standardit täyttävinä, 29.4.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 925/1999 [6] kumotaan.

9. Uuden yhteisön direktiivin eräänä tavoitteena on korvata aikaisemmin voimassa olleet säännökset ennen niihin liittyvien kaikkien vaikutusten toteutumista huhtikuusta 2002 lukien (kuten kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädetään). [7] Direktiivin tarkoituksena on yhdenmukaistaa yhteisön säännökset ICAO:ssa vahvistettujen sääntöjen kanssa. Tällaiset uudet kansainväliset toimintaohjeet määritellään päätöslauselmassa A 33/7 (joka annettiin ICAO:n yleiskokouksen 33. istunnossa) ja johon viitataan saman direktiivin 10 perustelukappaleessa. [8]

5 – Kuten käy selvästi ilmi kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleiskokouksen 33. istunnossa annetun päätöslauselman A 33/7 liitteestä C.

6 – EYVL L 115, s. 1.

7 – Mainitussa 3 artiklassa säädetään joukosta tiukkoja kieltoja "uudelleen hyväksyttyjen" siviili-ilmailukäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden käytölle.

8 – Päätöslauselmassa A 33/7 vahvistettu kanta tasapainoisesta lähestymistavasta on vahvistettu myöhemmässä, 8.10.2004 annetussa päätöslauselmassa A 35/5.

10. Toimintarajoituksia koskevassa direktiivissä sen soveltamisesta vapautetaan jo tehdyt päätökset; direktiivin 7 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta

"a) toimintarajoituksiin, joista on jo päätetty tämän direktiivin voimaantulopäivänä;

b) osittaisiin toimintarajoituksiin tehtyihin vähäisiin teknisiin muutoksiin, jotka eivät vaikuta merkittävästi lentotoiminnan harjoittajien kustannuksiin millään tietyllä yhteisön lentoasemalla ja jotka on asetettu tämän direktiivin voimaantulon jälkeen".

Muista erityistapauksissa sovellettavista poikkeuksista säädetään 8 ja 9 artiklassa.

11. Direktiivi tuli voimaan sen julkaisupäivänä 28.3.2002. Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 28.9.2003. Niiden on lisäksi ilmoitettava täytäntöönpanosta viipymättä komissiolle.

B *Kansallinen oikeus*

12. Kyseinen 14.4.2002 tehty kuninkaan päätös julkaistiin 17.4.2002 Moniteur belgessä.

13. Kuninkaan päätöksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Yöllä kello 23:n ja 6:n välisenä aikana paikallista aikaa siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden lennot ovat sallittuja ainoastaan, mikäli kyseiset lentokoneet lentävät matkakonfiguraatiossa."

14. Kuninkaan päätöksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1 §:ää ei sovelleta

1) lentokoneisiin, jotka lentävät Belgian alueen yli sellaisen yhden lennon aikana, joka on alkanut ja päättyy ulkomailla;

2) sellaisiin siviilikäytössä oleviin, ääntä hitaammin lentäviin lentokoneisiin, jotka

a) on varustettu moottorilla, jonka ohivirtaussuhde on vähintään kolme ja jotka täyttävät kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa (kolmas painos, heinäkuu 1993) mainitut standardit tai tiukemmat standardit;

b) täyttävät alun perin eli ilman että niitä on uudelleen hyväksytty, edellä a kohdassa mainitut standardit tai tiukemmat standardit."

15. Kuninkaan päätöksen 3 §:ssä säädetään, että näitä säännöksiä sovelletaan, ellei neuvoston asetuksesta (EY) N:o 925/1999 muuta johdu.

16. Kuninkaan päätöksen 4 §:ssä säädetään, että kyseinen päätös tulee voimaan 1.7.2003 eli alle kolme kuukautta ennen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä ja yli vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

17. Komissio pyysi 6.6.2002 Belgian viranomaisilta tietoja 14.4.2002 tehdystä kuninkaan päätöksestä. Komissio kiinnitti erityistä huomiota siihen, että kyseisessä kuninkaan päätöksessä pysytetään toimintarajoitusten määrittämisen osalta viittaus asetukseen (EY) N:o 925/1999 sisältyvään "ohivirtaussuhdetta" koskevaan kriteeriin, vaikka viimeksi mainittu asetus oli jo kumottu kyseisen kuninkaan päätöksen julkaisupäivänä ja vaikka kyseistä kriteeriä ei ollut otettu mukaan uusiin säännöksiin.

18. Belgian viranomaiset vastasivat 28.6.2002 päivätyllä kirjeellä. Koska komissio ei ollut tyytyväinen tuohon vastaukseen, se päätti lähettää 24.10.2002 virallisen huomautuksen sillä perusteella, että direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa toteutetut toimenpiteet saattoivat vaarantaa siinä edellytetyn tuloksen saavuttamisen. Komissio totesi virallisen huomautuksen 2.2 kohdassa, että kuninkaan päätöksessä mainitaan ohivirtaussuhdetta ja uudelleen hyväksymistä koskevat käsitteet, joita ei mainita direktiivissä.

19. Belgian viranomaiset esittivät 23.12.2002 päivätyssä vastauksessaan lisää seikkoja sen osoittamiseksi, että 14.4.2002 annettu kuninkaan päätös oli pelkkä ennen direktiivin voimaantuloa jo "päätetyn" toimenpiteen vahvistava toimi, ja että sen sisältöä on arvioitava direktiivin 7 artiklan mukaisesti.

20. Belgian kuningaskunta perusteli päätöksen vahvistamisen myöhäisyyttä Belgian valtion sisäisen järjestelmän monimutkaisuudella ja koordinoinnin ja yhteistoiminnan tarpeella lentoasemien hallinnoinnin ja lentoliikenteen alalla toimivaltaisten normihierarkian tasojen välillä.

21. Koska komissio ei ollut tyytyväinen sille annettuihin vastauksiin, se lähetti 3.6.2003 perustellun lausunnon, johon Belgia vastasi 3.8.2003 päivätyllä kirjeellä.

22. Komissio nosti lopulta 28.11.2005 jättämällään kannekirjelmällä EY 226 artiklan mukaisen kanteen.

III Asian arviointi

23. Komissio väittää, että 14.4.2002 tehdyllä kuninkaan päätöksellä – direktiivissä sen täytäntöönpanoa varten varatun määräajan kuluessa – toteutetuilla toimenpiteillä rajoitetaan ilma-alusten toimintaa direktiivin 2002/30 2 artiklan e alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaisesti.

24. Tällaisista rajoituksista säädettiin ottamatta huomioon kyseisen direktiivin 5 ja 6 artiklaa. Viimeksi mainituissa artikloissa säädetään säännöistä, joita sovelletaan arviointeihin, jotka on tehtävä päätettäessä liitteessä 16 olevan I niteen II osan 3 luvussa määritellyt vaatimukset "niukasti täyttäviä" ilma-aluksia koskevista rajoituksista ja niiden käytön kieltämisestä. Kuten edellä on todettu, 2 artiklan d alakohdassa määritellään vaatimukset niukasti täyttävät ilma-alukset.

25. Näistä rajoituksista on säädetty lisäksi ottamatta huomioon direktiivin 10 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 5 ja 6 artiklassa säädettyjen rajoitusten soveltamista varten vahvistetaan kuulemismenettely, johon asianomaiset osapuolet osallistuvat, samoin kuin yleisemmästä velvoitteesta, jonka mukaan tehtyjen valintojen on oltava läpinäkyviä.

26. Komissio päättelee kannekirjelmänsä 43 kohdassa, että päätöksen tekemisellä "vaarannetaan pysyvällä tavalla direktiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevat edellytykset, koska siinä edellytetään tiettyjen ilma-alusten käytöstä poistamista, jolloin direktiivissä säädetyssä melusta aiheutuvien ongelmien arvioinnissa ei voida ottaa huomioon kaikista ICAO:n yleissopimuksen liitteessä 16 olevan 3 luvun säännöt täyttävistä lentokoneista aiheutuvia päästöjä ja näin ollen melutilanteen ihanteellista parantamista ei voida saavuttaa yhdenmukaisesti direktiivin kanssa".

A *Direktiivien vaikutukset niiden täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa*

27. Komission vaatimus perustuu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Inter-Environnement Wallonie antamasta tuomiosta [9] lähtien vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

28. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan voimassa olevan direktiivin säännökset ja EY 10 artiklan toinen kohta ja EY 249 artiklan kolmas kohta yhdessä luettuina edellyttävät, että

"jäsenvaltio, jolle direktiivi on osoitettu, pidättyy direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen". [10]

29. Tähän oikeuskäytäntöön on toistaiseksi viitattu vain EY 234 artiklan mukaisissa ennakkoratkaisupyyntöjä koskevissa menettelyissä. Esillä olevassa asiassa on sitä vastoin kyseessä EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.

30. Tuossa oikeuskäytännössä tehty toteamus liittyy vaatimukseen, jonka mukaan kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa on arvioitava niiden antamishetkellä vallitsevien seikkojen perusteella; näin ollen on selvitettävä, estävätkö yhteisön säännökset, joiden täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ole vielä päättynyt, jäsenvaltioita antamasta säännöksiä, jotka eivät ole yhteensopivia yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden kanssa.

31. Tämän kysymyksen merkitys on ilmeinen.

32. Ennen kaikkea on erotettava toisistaan direktiivin voimaantulo ja sen täytäntöönpanoa varten varattu määräaika. EY 254 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja allekirjoittavat 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetut asetukset ja direktiivit sekä mainittua menettelyä noudattaen tehdyt päätökset, ja ne julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Ne tulevat voimaan niissä säädettynä tai määrättynä päivänä taikka, jollei voimaantulosta ole säädetty tai määrätty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu."

9 – Mainittu edellä.

10 – Ibidem, 50 kohta. Ks. seuraavissa asioissa vakiintunut oikeuskäytäntö: asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431); asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9981); asia C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 10.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9759); asia C-212/04, Adeneler, tuomio 4.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6057) ja asia C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8339).

33. Kyseisen direktiivin 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämä direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä."

Direktiivi julkaistiin 28.3.2003.

34. Tuosta hetkestä lähtien direktiivi saa alkunsa ja sillä on yhteisön oikeusjärjestyksessä jäsenvaltioita koskevia oikeusvaikutuksia; jäsenvaltioille on varattu direktiivin täytäntöönpanoa varten määräaika, josta säädetään esillä olevan asian osalta direktiivin 16 artiklassa. Tällä määräajalla on tarkoitus antaa jäsenvaltioille riittävästi aikaa saattaa täytäntöönpanotoimenpiteet voimaan. [11]

35. Julkisasiamies Mancini toi ensimmäistä kertaa esiin kysymyksen direktiivin tehokkuudesta sen täytäntöönpanoa varten varattuna ajanjaksona asiassa 30/85 7.10.1986 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, [12] jossa todetaan seuraavaa:

"– – vaikka direktiivissä ei säädettäisi nimenomaisesti 'standstill'-velvoitteesta, sen tiedoksi antamisella on 'pysäyttävä vaikutus' siten, että se estää jäsenvaltioita toteuttamasta sen säännösten vastaisia toimenpiteitä.

– – Näin ollen on selvää, että pelkästään direktiivin antamisesta seuraa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä antamasta uusia säännöksiä, joilla saatetaan lisätä näitä eroavuuksia.

– – Kuten kaikilla vapauksilla, myös tällä vapaudella on rajoituksia, ja ennen kaikkea johdonmukaisuuteen liittyviä rajoituksia. On näin ollen kiistatonta, että siihen sisältyy mahdollisuus pysyttää voimassa sellaisia sääntöjä tai käytäntöjä, jotka eivät ole yhteensopivia direktiivin kanssa. Kuten olen kuitenkin juuri todennut, on samoin kiistatonta, että tällainen vapaus ei tuo mukanaan mahdollisuutta lisätä niitä epäkohtia, joita direktiivillä pyritään poistamaan. Voidaankin katsoa, että täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa toteutettujen toimien on välttämättä oltava yhteisön säännösten täytäntöönpanemiseksi toteutettuja toimia; ainakaan tällaiset toimet eivät saa olla ristiriidassa noissa säännöksissä asetettujen edellytysten kanssa."

36. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu tämä vaikutus edellä mainitussa asiassa Inter-Environnement

11 – Em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 41 kohta ja asia C-157/02, Rieser Internationale Transporte, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1477, 68 kohta).

12 – Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa 30/85, Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2497, 7 kohta).

Wallonie annetussa tuomiossa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei olekaan kokonaisuudessaan yhtynyt julkisasiamies Mancinin näkemykseen, sen antama ratkaisu on merkittävä. Ratkaisussa mennään julkisasiamies Jacobsin samassa asiassa esittämää ratkaisuehdotusta pidemmälle. [13]

37. Yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt, että direktiivien vaikutuksena on – täytäntöönpanoa varten varatun määräajan kuluessa – pyrkiä takaamaan niiden tehokkuus niiden voimaantulohetkestä lukien, ilman että jäsenvaltioilla olisi mitään velvollisuutta tehdä näin ennenaikaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin ei myöskään ole katsonut, että jäsenvaltiolla olisi yleinen pidättäytymisvelvollisuus direktiivillä säädellyillä aloilla.

38. EY 10 artiklan toisessa kohdassa ja EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa, niitä yhdessä tulkittuina, vahvistetaan jäsenvaltioiden velvollisuus olla vaarantamatta yhteisön tavoitteita, sellaisina kuin ne on määritelty direktiivissä. Jäsenvaltion velvollisuus *toteuttaa* toimenpiteitä alkaa vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluttua. Samanaikaisesti yhteisön direktiivi kykenee jo sen voimaantulosta lähtien estämään sen tavoitteiden saavuttamista vaarantavien kansallisten säännösten antamisen.

39. Tällainen "vilpittömään mieleen" perustuva näkemys ei ole kaukana kansainvälisessä oikeudessa omaksutusta näkemyksestä: 23.5.1969 allekirjoitetun valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän, kun:

– –

b) se on ilmaissut suostumuksensa valtiosopimuksen noudattamiseen valtiosopimuksen voimaantuloa edeltäneenä aikana ja ehdolla, ettei voimaantulo kohtuuttomasti viivästy." [14]

40. Jäsenvaltiolla säilyy sen norminantoa ja hallintoa koskeva toimivalta; näitä toimivaltuuksia on kuitenkin harjoitettava yhteensopivasti direktiivin kanssa, eivätkä ne saa olla sen kanssa ristiriidassa tai ainakaan niillä ei saada vaikeuttaa yhteisön tasolla määriteltyjen velvoitteiden noudattamista.

13 – Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa C-129/96.

14 – Ks. asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39, 91 ja 76–90 kohta).

41. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että sen arvioimiseksi, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta sille kuuluvia velvoitteita, on selvitettävä, voiko kansallinen säännös "vaarantaa vakavalla tavalla" direktiivin tavoitteen toteutumisen.

42. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän osalta, että kansallista lainsäädäntöä on arvioitava ottamalla huomioon,

"onko kyseiset säännökset tarkoitettu täydeksi direktiivin täytäntöönpanoksi, ja sen on tutkittava direktiivin vastaisten säännösten soveltamisen tosiasialliset vaikutukset sekä niiden ajallinen kesto". [15]

43. Sen arvioimiseksi, onko kyseiset säännökset tarkoitettu täydeksi direktiivin täytäntöönpanoksi, on selvitettävä ensin, onko täytäntöönpano riittävä. On vaikea katsoa, että velvollisuus on täytetty, ja vielä säädetyssä määräajassa, jos nimenomaiset täytäntöönpanotoimet eivät vastaa asetettuja edellytyksiä.

44. Samanaikaisesti se seikka, että kyseinen kansallinen säännös ei ole täytäntöönpanotoimi, ei vapauta sitä yhteisön velvoitteen noudattamista koskevasta arvioinnista, koska sillä, pyritäänkö direktiivin voimaantulon jälkeen annetulla kansallisella säännöksellä yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon, ei ole merkitystä. [16]

45. Kansallisten säännösten soveltamisen konkreettisten vaikutusten ja niiden ajallisen keston selvittäminen tuo arvioinnin konkreettisemmalle tasolle.

46. Kansallisella säännöksellä voidaan vaarantaa vakavalla tavalla direktiivillä tavoiteltu tulos, jos sillä kyetään saamaan pysyvästi aikaan yhteisön tavoitteiden kanssa ristiriidassa oleva tilanne.

47. Tällainen tilanne voidaan saada aikaan joko antamalla uusia säännöksiä tai toteuttamalla sellaisia tosiseikkoja koskevia tilanteita, jotka ovat yhteisön tavoitteiden vastaisia ja vaikeasti peruutettavissa.

15 – Em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 47 kohta.

16 – Em. asia ATRAL, tuomion 59 kohta; em. asia Mangold, tuomion 60 kohta ja em. asia Adeneler, tuomion 121 kohta.

48. Voidaan ajatella, että yhteisön direktiivin täytäntöönpanoa varten varatun määräajan kuluessa kansallisella tasolla määrätään velvoitteita, joilla saadaan aikaan tietty tilanne tai edellytetään vaikeasti peruutettavissa olevia valintoja, jotka ylittävät yhteisön säännöksissä asetetut vaatimukset ja ovat niiden kanssa olennaisesti ristiriidassa.

49. Kansallisilla säännöksillä voidaan esimerkiksi luoda sellaisia velvoitteita, joiden täyttäminen tekisi yhteisön tasolla toteutetun yhdenmukaistamisen hyödyttömäksi, tai säätää mahdollisuuksista, jotka ovat voimassa direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen ja jotka vaikuttavat vuorostaan yhteisön tasolla tapahtuvien valintojen kehittymiseen.

50. Myös kyseisen kuninkaan päätöksen voidaan katsoa kuuluvan näihin tilanteisiin, koska sillä voidaan pahimmassa tapauksessa saada aikaan se, että jotkut Euroopassa toimivat lentoyhtiöt joutuvat vaihtamaan lentokalustonsa.

51. Tämän jälkeen on arvioitava toteutettujen toimenpiteiden mahdollista väliaikaista tarvetta. Jäsenvaltio voi vedota tällaiseen tarpeeseen perustellakseen yhteisön säännösten vastaisten kansallisten säännösten antamisen. [17]

17 – Em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 49 kohta.

B *Belgian kuningaskunnan puolustuksekseen esittämät väitteet*

Tutkimatta jättämistä koskeva kysymys

52. Belgian kuningaskunta toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että komissio vetoaa EY 226 artiklan 2 kohdan mukaisessa vaatimuksessaan siihen, että Belgian hallitus on ennen täytäntöönpanoa varten varatun määräajan päättymistä pannut kyseisen direktiivin täytäntöön tekemällä Bruxelles-Nationalin lentoaseman toiminnallisista rajoituksista 25.9.2003 kuninkaan päätöksen, [18] kuitenkaan kumoamatta tai muuttamatta tuossa yhteydessä esillä olevassa asiassa kyseessä olevaa kuninkaan päätöstä.

53. Belgia väittää vastakanteensa 20–29 kohdassa, että komissio on esittänyt ylimääräisen kanneperusteen (jota ei ollut esitetty perustellussa lausunnossa), joka koskee Belgian toteuttamia toimenpiteitä kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä. Se väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaiset väitteet ovat kiellettyjä. [19]

54. Katson, että Belgian kuningaskunnan puolustuksekseen esittämä väite on perusteeton.

18 – Moniteur belge 26.9.2003.

19 – Asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8307, 38 kohta).

55. Kyseessä ei ole uusi kanneperuste eikä kyseisen direktiivin saattamista osaksi Belgian oikeutta koskeva väite. Asiassa ei ole esitetty mitään uusia vaatimuksia.

56. Kyseisellä väitteellä komissio pyrkii ainoastaan selventämään sitä, ettei täytäntöönpanoa koskevassa toimessa ole kumottu riidanalaista säännöstä täytäntöönpanoa varten varatun määräajan päätyttyä ja ettei sen voida katsoa olevan siirtymäsäännös. Lisäksi Belgian kuningaskunta ei ole oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä huolimatta päättänyt muuttaa kansallisia säännöksiä komission esittämällä ja direktiivistä 2002/30 johtuvien velvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Belgian kuningaskunnan puolustuksekseen esittämät muut väitteet

57. Belgian kuningaskunnan puolustukseksen esittämissä väitteissä keskitytään pääasiallisesti – kanteen tutkimatta jättämistä koskevaa kysymystä lukuun ottamatta – osoittamaan, että kuninkaan päätös on yhteensopiva direktiivin kanssa ja että yhteisön säännökset on pantu asianmukaisesti täytäntöön.

58. Belgian kuningaskunta väittää, että 14.4.2002 tehtyyn kuninkaan päätökseen sisältyvien säännösten on katsottava olevan direktiivin 7 artiklassa tarkoitettuja voimassa olevia toimintarajoituksia.

59. Belgian kuningaskunnan mukaan direktiiviä on tulkittava siten, että koska kyseisessä 7 artiklassa viitataan "toimintarajoituksiin, joista on jo päätetty tämän direktiivin voimaantulopäivänä", sitä ei sovelleta huhtikuussa 2002 tehdyn kuninkaan päätöksen säännöksiin, vaikka ne on vahvistettu vasta direktiivin voimaantulon jälkeen.

60. Belgian kuningaskunnan näkemys perustuu termin "päätetty" tulkintaan. Tässä yhteydessä se viittaa annetun direktiivin ja komission ehdotuksen välisiin eroavuuksiin ja vetoaa myös englanninkieliseen versioon.[20] Englanninkielisen ehdotuksen ensimmäisessä versiossa käytettiin ilmaisua "already in force" (voimassa), mutta lopullisessa tekstissä käytettiin ilmaisua "established" (päätetty).

61. Belgian hallitus toteaa, että keskushallitus oli päättänyt 14.4.2002 tehdyllä kunin-

20 – KOM(2001) 695 lopullinen.

kaan päätöksellä tehdyistä päätöksistä jo 11.2.2000 (minkä näytöksi se on esittänyt poliittisen päätöksen tiedotusvälineissä laajalti saamaa huomiota) ja että päätöksen vahvistamisen myöhäisyys johtuu Belgian valtion sisäisen järjestelmän erityisyydestä ja valtion keskushallinnon ja hallintoyksiköiden välisestä toimivallanjaosta.

62. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Ei ole tarpeen tutkia Belgian kuningaskunnan esittämää tulkintaa toisiaan seuraavissa teksteissä käytettyjen termien "voimassa" ja "päätetty" välisen eron havaitsemiseksi. Termi "päätetty" viittaa vastaajan viittaamasta poliittisesta päätöksestä selvästi erilliseen käsitteeseen.

63. Lisäksi on todettava, että koska 7 artiklan säännöksessä poiketaan direktiivin säännöksistä ja niiden taustalla olevista kansainvälisten yleissopimusten määräyksistä, jotka ovat molemmat yleisesti sovellettavia, sitä on tulkittava suppeasti. [21]

64. Direktiivin 7 artiklan merkitystä selvennetään saman direktiivin 18 perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa:

"On välttämätöntä sallia tietyillä lentoasemilla jo voimassa olevien melunhallintatoimenpiteiden jatkaminen sekä tiettyjen osittaisiin toimintarajoituksiin tehtävien teknisluonteisten muutosten toteuttaminen."

65. Tuosta perustelukappaleesta käy ilmi vaatimus siitä, että vain direktiivin voimaantulohetkellä jo voimassa olevat rajoitukset voidaan pysyttää voimassa; myös 7 artiklan otsikkona on "voimassa olevat toimintarajoitukset".

66. Kyseinen kuninkaan päätös, samoin kuin mikä tahansa toimi, jolla annetaan oikeussäännöksiä, tulee osaksi oikeusjärjestystä hetkenä, jona se muodollisesti annetaan valtion sisäisten sääntöjen mukaisesti. Tuohon hetkeen liittyy väistämättä toimen virallinen julkaiseminen, josta sen oikeusvaikutukset saavat alkunsa.

67. Kuninkaan päätöksessä, joka on julkaistu Moniteur belgessä 17.4.2002, todetaan, että se on tehty 14.4.2002. Tulkinnassa voidaan vedota näihin seikkoihin.

21 – Asia C-410/04, ANAV, tuomio 2.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3303, 26 kohta) ja asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau, tuomio 11.1.2005 (Kok. 2005, s. I-1, 46 kohta).

68. Oikeusvarmuus vaarantuisi, mikäli olisi mahdollista vedota yhteisön säännösten soveltamisessa tehtäviä poikkeuksia määritettäessä sellaisia poliittisia päätöksiä koskeviin päivämääriin, joihin ei sovelleta julkistamista koskevaa kattavaa järjestelmää.

69. Tähän voidaan vielä lisätä, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että jäsenvaltiot eivät voi sisäisen oikeusjärjestyksensä tilaan tai käytännön vaikeuksiin vetoamalla perustella sitä, ettei täytäntöönpano ole tapahtunut ajoissa.[22] Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa soveltuvin osin myös esillä olevaan tilanteeseen.

70. Määritettäessä politiikkoja, jotka jäsenvaltio on jo toteuttanut tiettynä päivämääränä, ei ole mahdollista vedota seikkoihin, jotka liittyvät oikeussäännösten antamista koskeviin sisäisiin menettelyihin. Sitä vastoin huomioon on otettava päätöksen tekopäivä sellaisena kuin se on määritetty kansallisessa lainsäädännössä ja hallinnollisten tai normatiivisten päätösten julkistamista koskevissa virallisissa toimissa.

22 – Asia C-303/92, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4739); asia C-150/97, komissio v. Portugali, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-259); asia C-272/97, komissio v. Saksa, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2175); asia C-212/98, komissio v. Irlanti, tuomio 25.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8571); asia C-274/98, komissio v. Espanja, tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2823); asia C-236/99, komissio v. Belgia, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5657); asia C-319/99, komissio v. Ranska, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I–10439); asia C-423/99, komissio v. Italia, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11167); asia C-494/99, komissio v. Kreikka, tuomio 5.4.2001 (Kok. 2001, s. I-2761) ja asia C-450/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 4.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7069).

71. Näin ollen ei voida katsoa, että direktiivin 7 artiklassa säädettyä poikkeusta sovellettaisiin 14.4.2002 tehdyn kuninkaan päätöksen säännöksiin.

72. Belgian kuningaskunta väittää toissijaisesti, mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, ettei kuninkaan päätös ole toimi, josta on päätetty ennen direktiivin antamista, että kyseinen kuninkaan päätös on yhteensopiva direktiivin tavoitteiden kanssa ja että lisäksi sillä pyritään täyttämään asetuksen N:o 925/1999 kumoamista seurannut oikeudellinen tyhjiö.

73. Myöskään tätä väitettä ei voida hyväksyä.

74. On huomautettava, että direktiivin eräänä tavoitteena on korvata asetuksen säännökset tarkoituksena muuttaa asiaa koskevaa yhteisön politiikkaa ja korvata aikaisemmin voimassa ollut lähestymistapa tavalla, jota kuvataan "tasapainoiseksi".

75. Näistä syistä vaikuttaa siltä, että kuninkaan päätöksellä säädetyllä järjestelmällä, jolla jatketaan aikaisemmin voimassa olleen asetuksen järjestelmää mutta joka on annettu sen kumoamisen jälkeen, voidaan vaarantaa vakavalla tavalla direktiivissä säädettyjen tavoitteiden toteuttaminen.

76. Annettaessa asetuksen kumoamisen jälkeen voimaan tulevia säännöksiä olisi pitänyt ottaa huomioon direktiivissä omaksuttu lähestymistapa.

77. Myöskään Belgian kuningaskunnan näkemystä, jonka mukaan se on täysin noudattanut yhteisön oikeudesta johtuvia velvoitteitaan tekemällä kyseisen päätöksen 25.9.2003, ei voida hyväksyä.

78. Sen seikan perusteella, että tällä hetkellä vain Bruxelles-Nationalin lentoasemalla tapahtuu enemmän kuin 50 000 siviili-ilmailukäytössä olevien ääntä hitaammin lentävien suihkukoneiden operaatiota kalenterivuodessa ja että ainoastaan Bruxelles-Nationalin lentoaseman osalta on annettu päätös, ei voida katsoa, että 14.4.2002 tehty kuninkaan päätös jäisi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

79. Kyseinen 14.4.2002 annettu kuninkaan päätös on yleisesti sovellettava, eikä sitä ole millään tavalla rajattu koskemaan vain sellaisia lentoasemia, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Näistä syistä se on omiaan vaarantamaan direktiivistä johtuvien velvoitteiden noudattamisen.

80. Belgian valtion velvollisuus taata direktiivin täytäntöönpano on lisäksi riippumaton siitä, harjoitetaanko tämän jäsenvaltion alueella direktiivin soveltamisalaan kuuluvia lentokenttätoimintoja.

81. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön – joka on vahvistettu myös direktiivin 2002/30 osalta – mukaan se seikka, että jossakin tietyssä jäsenvaltiossa ei harjoiteta tiettyä, direktiivissä mainittua toimintaa, ei vapauta tätä jäsenvaltiota velvollisuudesta antaa lait tai asetukset tämän direktiivin säännösten riittävän täytäntöönpanon varmistamiseksi. [23]

82. Samoin on hylättävä väite, joka koskee asetuksen N:o 925/1999 kumoamista seuraavaa oikeudellista tyhjiötä. Aiemmin voimassa olleet kansalliset säännökset samoin kuin direktiivi 92/14/ETY [24] pysyvät näet voimassa, ja jäsenvaltiot voivat antaa direktiivin 2002/30 kanssa yhteensopivia kansallisia säännöksiä.

23 – Asia C-71/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.6.2006 (12 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-372/00, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-10303, 11 kohta).

24 – Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16 (toinen painos 1988) olevan I niteen II osan 2 lukuun kuuluvien ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden liikennöimisen rajoittamisesta 2.3.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/14/ETY (EYVL L 76, s. 21).

83. Edellä selostetuista syistä katson, että 14.4.2002 tehty kuninkaan päätös – jossa säädetään toiminnallisia rajoituksia, jotka eivät ole yhteensopivia direktiivin 2002/30 kanssa, direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa, ja jossa rajoitetaan näin ollen vakavalla tavalla mahdollisuutta käyttää tiettyjä lentokonetyyppejä – on omiaan vaarantamaan vakavalla tavalla direktiivissä edellytettyjen tulosten saavuttamisen.

IV Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta 26.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/30/EY eikä EY 10 artiklan toisen kohdan tai EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt direktiivin 2002/30/EY täytäntöönpanoa varten varattuna määräaikana 14.4.2002 tehdyn kuninkaan päätöksen, jossa säännellään tiettyjen siviilikäytössä olevien, ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden yölentoja.