# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO

föredraget den 25 januari 2007 [1]

1. Kycklingarna i North Carolina tillskrivs bedriften att ha föranlett en första domstolsprövning – det var år 1946 och det var fråga om Förenta staternas högsta domstol [2] – av följderna av flygplansbuller och en nödvändig avvägning mellan det allmänna intresset att kunna utnyttja luftrummet och rättigheterna för dem som på något sätt drabbas av följderna av buller som uppkommer när flygplan startar och landar.

2. Förevarande mål avser Konungariket Belgiens antagande av kunglig kungörelse av den 14 april 2002 om flygrörelser nattetid med vissa civila underljudsplan (nedan kallad kungörelsen av den 14 april 2002). Enligt kommissionen har Konungariket Belgien, genom att anta nämnda kungörelse, åsidosatt sina skyldigheter enligt dels direktiv 2002/30/EG [3] (nedan kallat direktivet), dels artiklarna 10.2 och 249.3 i EG-fördraget.

3. Kommissionen anser att Konungariket Belgien har åsidosatt sina gemenskapsskyldigheter, såsom dessa har tolkats i domstolens rättspraxis alltsedan domen i målet Inter-Environnement Wallonie, [4] eftersom denna stat under den föreskrivna perioden för att införliva direktivet har vidtagit åtgärder "som är ägnade att allvarligt äventyra förverkligandet av det resultat som föreskrivs i detta direktiv".

## I — Tillämpliga bestämmelser

### A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

4. Direktivet antogs för att fastställa i gemenskapen tillämpliga regler för införande av driftsrestriktioner vid medlemsstaternas flygplatser. Sådana restriktioner har till syfte att hindra buller som orsakas av civila underljudsflygplan.

1 — Originalspråk: portugisiska

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

3 — 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).

4 — Dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie mot Région wallonne (REG 1997, s. I-7411).

5. I artikel 2 g i direktivet definieras den goda avvägning som är grunden för gemenskapslagstiftningen på området enligt följande:

"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".

6. I artikel 4.4 fastställs kriterierna för hur flygplans bullerprestanda skall bedömas, varvid denna prestanda skall uppfattas "så som den definieras i det certifieringsförfarande som fastställs i volym 1, tredje upplagan (juli 1993), i bilaga 16 till konventionen om internationell luftfart". Kriterierna i volym 1, del ii, kapitel 3 i bilaga 16 till nämnda konvention används även för den definition av "luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal" som återfinns i artikel 2 d i direktivet.

7. Den goda avvägningen utgör en gemensam nämnare – som fastslagits på internationell nivå – som syftar till en avvägning mellan bullerminskningspolitik och kraven på civilflygets utveckling. [5]

8. I artikel 15 i direktivet föreskrivs att rådets förordning (EG) nr 925/1999 av den 29 april 1999 [6] 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) skall upphöra att gälla.

9. Ett av syftena med direktivet är att ersätta det tidigare gällande regelverket innan detta får all verkan som var förenad därmed, från och med april 2002 (såsom föreskrivs i artikel 3 i nämnda förordning). [7] Direktivet innebär nämligen att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna harmoniseras med de riktlinjer som antagits inom ICAO. Sådana nya internationella riktlinjer fastställs i resolution A 33-7 (som antogs vid ICAO:s 33:e generalförsamling) till vilken hänvisas även i direktivet i skäl 10. [8]

5 — Detta framgår klart av bilaga C till resolution A 33-7, som antogs vid ICAO:s 33:e generalförsamling.

6 — EGT L 115, s. 1.

7 — Genom nämnda artikel 3 införs en rad stränga förbud att använda "omcertifierade" civila underljudsplan.

8 — Inställningen i resolution A 33-7 till en "god avvägning" bekräftades i den påföljande resolution A 35-5, som antogs den 8 oktober 2004.

10. Utgångspunkten i direktivet vad gäller driftsrestriktioner är att redan fattade beslut undantas. Enligt artikel 7 i direktivet är följande restriktioner undantagna från direktivets tillämpningsområde:

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

b) mindre tekniska ändringar av flygrestriktioner som gäller under vissa tider, förutsatt att ändringarna inte har någon betydande inverkan på kostnaderna för de flygbolag som använder den aktuella flygplatsen i gemenskapen och att de har införts efter den tidpunkt då detta direktiv trädde i kraft."

Ytterligare undantag för särskilda fall föreskrivs i artiklarna 8 och 9.

11. Direktivet trädde i kraft samma dag som det offentliggjordes, den 28 mars 2002. Enligt artikel 16 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att senast den 28 september 2003 sätta i kraft lagar och andra författningar för att följa direktivet. De var vidare skyldiga att omedelbart lämna information till kommissionen om att direktivet införlivats.

B — *De nationella bestämmelserna*

12. Kungörelsen av den 14 april 2002 offentliggjordes i *Moniteur belge* den 17 april 2002.

13. I artikel 1 i den belgiska författningen 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."

14. I artikel 2 föreskrivs emellertid följande:

"Artikel 1 är inte tillämplig

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

2° på civila underljudsplan som

a) 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 luftfart eller med strängare normer,

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

15. I artikel 3 i kungörelsen föreskrivs att denna gäller oberoende av bestämmelserna i förordning nr 925/1999.

16. I artikel 4 i kungörelsen föreskrivs att denna skall träda i kraft den 1 juli 2003, det vill säga mindre än tre månader före utgången av den föreskrivna fristen för att införliva direktivet och ett år efter direktivets ikraftträdande.

## II — Det administrativa förfarandet

17. Den 6 juni 2002 begärde kommissionen upplysningar från de belgiska myndigheterna om kungörelsen av den 14 april 2002. Kommissionens uppmärksamhet var riktad huvudsakligen på det förhållandet att det i den belgiska kungörelsen när det gällde fastställande av driftsrestriktioner fanns kvar en hänvisning till kriteriet "genomströmningsförhållande" i förordning nr 925/1999, trots att förordningen redan hade upphävts när nämnda kungörelse offentliggjordes och trots att, för det andra, detta kriterium inte återfinns i direktivet.

18. De belgiska myndigheterna svarade genom en skrivelse av den 28 juni 2002. Kommissionen ansåg att detta svar inte var tillfredsställande och sände därför den 24 oktober 2002 en formell underrättelse på grund av att de åtgärder som vidtagits under tiden för att införliva direktivet kunde äventyra att det föreskrivna resultatet uppnåddes. I punkt 2.2 i den formella underrättelsen påpekade kommissionen att kungörelsen innehöll begreppen genomströmningsförhållande och omcertifiering, vilka inte återfinns i direktivet.

19. I sitt svar av den 23 december 2003 framförde de belgiska myndigheterna fler argument för att visa att kungörelsen av den 14 april 2002 endast var en formalisering av en åtgärd som redan hade "beslutats" innan direktivet trädde i kraft och att dess innehåll således skulle betraktas i enlighet med artikel 7 i direktivet.

20. Som skäl för förseningen av det formella antagandet av kungörelsen åberopade Konungariket Belgien den belgiska statens komplicerade interna organisation och behovet av att samordna och få de olika normnivåerna att överensstämma med kompetensen på området för förvaltning av flygplatser och lufttransporter.

21. Eftersom kommissionen inte var nöjd med det lämnade svaret, sände den ett motiverat yttrande den 3 juni 2003, som Konungariket Belgien besvarade genom skrivelse av den 3 augusti 2003.

22. Kommissionen beslutade slutligen att väcka talan enligt artikel 226 i EG-fördraget, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 november 2005.

## III — Bedömning

23. Kommissionen har hävdat att de åtgärder som vidtagits genom kungörelsen av den 14 april 2002 utgör driftsrestriktioner för flygplan – införda under den period som medgetts för att införliva direktivet – enligt definitionen i artikel 2 e i direktiv 2002/30.

24. Dessa restriktioner har antagits utan beaktande av artiklarna 5 och 6 i direktivet. I nämnda artiklar föreskrivs en rad regler avseende den bedömning som skall göras när restriktioner införs eller när luftfartyg som "uppfyller bullernorm med liten marginal" enligt den standard som föreskrivs i volym 1, del ii, kapitel 3, i bilaga 16 till ICAO-konventionen fasas ut. Definitionen av luftfartyg som uppfyller bullernorm med liten marginal ges – som nämnts – i artikel 2 d.

25. Restriktionerna har dessutom införts utan beaktande av artikel 10 i direktivet. I denna artikel åläggs medlemsstaterna att vid tillämpning av restriktioner enligt artiklarna 5 och 6 samråda med berörda parter och iaktta en mer allmän skyldighet till öppenhet beträffande gjorda val.

26. Kommissionen har i punkt 43 i sin ansökan gjort gällande att antagandet av kungörelsen "varaktigt äventyrar införlivandet och tillämpningen av direktivet, eftersom kravet på att fasa ut vissa flygplan innebär att det vid den i direktivet föreskrivna bedömningen av bullerproblemen inte blir möjligt att beakta buller från alla flygplan som överensstämmer med reglerna i kapitel 3 i bilaga 16 till ICAO-konventionen och att en optimal förbättring av bullersituationer följaktligen inte kan tillgodoses på ett sätt som är förenligt med direktivet".

A — *Direktivs verkningar under införlivandefristen*

27. Kommissionens yrkande grundas på domstolens fasta rättspraxis alltsedan domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie [9].

28. Domstolen har fastslagit att ett gällande direktiv, jämfört med artiklarna 10.2 och 249.3 i EG-fördraget, innebär en skyldighet för

"den medlemsstat som direktivet riktar sig till att under den införlivandefrist som föreskrivs i direktivet för att sätta detta i kraft avhålla sig från att införa bestämmelser som allvarligt äventyrar förverkligandet av det resultat som föreskrivs i detta direktiv." [10]

29. Denna dom har hittills åberopats endast i mål om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG. Det fall som nu är i fråga avser däremot ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 i EG- fördraget.

30. Utvecklingen av denna rättspraxis har samband med kravet på att nationella bestämmelsers rättsenlighet skall bedömas i förhållande till de omständigheter som förelåg när bestämmelserna antogs. Det skall således göras en prövning av huruvida gemenskapsbestämmelser, för vilka införlivandefristen ännu inte löpt ut, utgör hinder för medlemsstaterna att anta författningar som inte är i linje med deras skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

31. Betydelsen av denna fråga är uppenbar.

32. Det är först och främst lämpligt att göra åtskillnad mellan den dag då ett direktiv träder i kraft och den frist som fastställts för att införliva det. Det framgår klart av artikel 254.1 i EG-fördraget vad som gäller på denna punkt:

"Förordningar, direktiv och beslut som antas enligt förfarandet i artikel 251 skall undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande samt offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. De skall träda i kraft den dag som anges i rättsakterna eller, i annat fall, den tjugonde dagen efter offentliggörandet."

9 — Se ovan, fotnot 4.

10 — Ibidem, punkt 50. Denna dom har bekräftats i dom av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL (REG 2003, s. I-4431), av den 22 november 2005 i mål C-144/04, Mangold (REG 2005, s. I-9981), av den 10 november 2005 i mål C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milienfederatie (REG 2005, s. I-9759), av den 4 juli 2006 i mål C-212/04, Sdeneler (REG 2006, s. I-6057), och av den 14 september 2006 i mål C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (REG 2006, s. I-8339).

33. När det gäller det nu aktuella direktivet föreskrivs följande i dess artikel 17:

"Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*"

Direktivet offentliggjordes den 28 mars 2003.

34. Det är från och med detta datum som direktivet existerar och som det börjar ha verkningar i gemenskapsrätten och gentemot medlemsstaterna, även om dessa ges en frist för att införliva direktivet, vilken i aktuellt fall föreskrivs i artikel 16. Denna frist syftar i synnerhet till att säkerställa att medlemsstaterna får nödvändig tid för att vidta åtgärder för att införliva direktivet. [11]

35. Det var generaladvokaten Mancini som, redan i sitt förslag till avgörande av den 7 oktober 1986 i mål 30/85, [12] väckte frågan om direktivs verkningar under införlivandefristen:

"... även när ett direktiv inte innehåller någon uttrycklig "stand-still-skyldighet" medför offentliggörandet av det en "blockeringseffekt" på det sättet att medlemsstaterna förbjuds att vidta åtgärder som strider mot direktivets bestämmelser. ... Det är således uppenbart att ett direktiv redan genom att det offentliggjorts innebär en skyldighet för dessa stater att avhålla sig från att vidta nya åtgärder som kan förstärka dessa skillnader. ... Precis som alla andra friheter finns det emellertid gränser för denna och i första hand gränser som följer av vad som är logiskt. Således råder det inget tvivel om att medlemsstaterna är behöriga att behålla avvikande föreskrifter eller förfaranden. Såsom jag har anfört är det emellertid även riktigt att detta inte innebär en behörighet att förvärra de skillnader som direktivet syftar till att avskaffa. Härav följer bland annat att åtgärder som vidtagits under fristen med nödvändighet skall betraktas som åtgärder som syftar till att genomföra gemenskapsrätten. Åtgärder av detta slag får åtminstone inte strida mot bestämmelserna i direktivet."

36. Dessa verkningar har fastslagits i domstolens rättspraxis genom domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie. Domstolens dom, vilken inte över-

11 — Domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 41, och dom av den 5 februari 2004 i mål C-157/02, Rieser Internationale Transporte (REG 2004, s. I-1477).

12 — Generaladvokaten Mancinis förslag till avgörande i mål 30/85, Teuling mot Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie, i vilket dom meddelades den 11 juni 1987 (REG 1987, s. I-2497), punkt 7.

ensstämde helt med generaladvokaten Mancinis ståndpunkt, utgör en viktig utgångspunkt. Lösningen är mer långtgående än vad generaladvokaten Jacobs föreslog i sitt förslag till avgörande i samma mål [13].

37. Domstolen redogjorde i sin dom för vilka verkningar ett direktiv har under införlivandefristen, varvid den beaktade syftet att skydda dess verkan redan från det ögonblick då det träder i kraft utan att därigenom ålägga medlemsstaterna någon skyldighet att genomföra direktivet i förväg. Domstolen gick inte heller så långt att den uttalade sig till förmån för en allmän skyldighet för medlemsstaten att avhålla sig från att vidta åtgärder på det område som regleras av direktivet.

38. Såsom artiklarna 10.2 och 249.3 i EG-fördraget tolkats innebär de en skyldighet för medlemsstaterna att inte äventyra gemenskapens mål såsom de fastställts i ett direktiv. Statens handlingsskyldighet kan inte kontrolleras förrän införlivandefristen har löpt ut. Samtidigt kan ett direktiv redan från det ögonblick då det träder i kraft utgöra hinder för medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser som kan äventyra att målen uppnås.

39. Detta synsätt, som grundas på "god tro", är inte långt från vad som föreskrivs i internationell rätt. I artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 föreskrivs följande:

"En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när:

[...]

den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs". [14]

40. Medlemsstaten behåller sin normgivningsbehörighet och sin administrativa behörighet. Sådan behörighet skall emellertid utövas i överensstämmelse med vad som föreskrivs i direktivet och får inte stå i strid med fördraget och inte heller vara ägnad att försvåra fullgörandet av bestämmelser som har fastställts på gemenskapsnivå.

13 — Generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovannämnda målet Inter Environnement Wallonie.

14 — Se förstainstansrättens dom av den 22 januari 1997 i mål T-115/94, Opel Austria GmbH mot rådet (REG 1997, s. II-39), punkterna 76–90.

41. När det avgörs om en medlemsstat har gjort sig skyldig till ett eventuellt åsidosättande, skall det enligt domstolen bedömas huruvida den nationella bestämmelsen "allvarligt [kan] äventyra" direktivets syfte.

42. Domstolen har i det sammanhanget redogjort för hur en bedömning av de nationella bestämmelserna skall göras, varvid det skall tas hänsyn till

"huruvida de ifrågavarande bestämmelserna är avsedda att fullständigt införliva direktivet liksom de faktiska effekterna av att tillämpa dessa med direktivet oförenliga bestämmelser och dessa effekters varaktighet i tiden". [15]

43. Det förhållandet att bestämmelserna i fråga framstår som avsedda att fullständigt införliva direktivet påkallar en bedömning i förväg av om införlivandet varit korrekt. Det är svårt att anse att skyldigheten skulle ha fullgjorts, inom föreskriven tid, när det som uttryckligen gjorts för att fullgöra den inte överensstämmer med kraven.

44. Samtidigt kan det förhållandet att den undersökta nationella bestämmelsen inte utgör en införlivandeåtgärd inte innebära att bestämmelsen undantas från bedömningen av om den är förenlig med gemenskapskraven, varvid det inte är avgörande att den bestämmelse i nationell rätt som antagits sedan direktivet trätt i kraft åtminstone har till syfte att genomföra gemenskapsrättsakten. [16]

45. Prövningen av de faktiska verkningarna av tillämpningen av de nationella bestämmelserna och av deras varaktighet i tiden föranleder en bedömning på ett mer konkret plan.

46. Nationella bestämmelser kan allvarligt äventyra resultatet av ett direktiv så länge som de kan varaktigt leda till en situation som är oförenlig med gemenskapsmålen.

47. En sådan situation kan uppkomma antingen genom att det antas bestämmelser eller genom att det uppkommer faktiska förhållanden som strider mot gemenskapssyftet och som svårligen kan återställas.

15 — Domen i det ovannämnda målet Inter-Environnemnet Wallonie, punkt 47.

16 — Domen i det ovannämnda målet ATRAL, punkt 59, i det ovannämnda målet Mangold, punkt 60, och i det ovannämnda målet Adeneler, punkt 121.

48. Det är tänkbart att det under perioden för att införliva gemenskapsdirektivet på nationell nivå föreskrivs skyldigheter som är ägnade att leda till en viss situation eller att genomföra ett val som svårligen kan gå åter och som går utöver gemenskapskraven och huvudsakligen står i strid med dessa.

49. De nationella reglerna kan exempelvis innebära skyldigheter vars uppfyllande kan medföra att harmoniseringen på gemenskapsnivå blir verkningslös eller innebära val som kan fortsätta att gälla långt efter utgången av fristen för att införliva direktivet och i sin tur ha inverkan på den vidare utvecklingen av gemenskapens beslut.

50. Det framstår som möjligt att till sådana fall hänföra kungörelsen av den 14 april 2002, som i värsta fall skulle kunna leda till att det är nödvändigt för några flygbolag med verksamhet i Europa att byta ut flygplan.

51. En ytterligare bedömning som skall göras är om de vidtagna åtgärderna eventuellt uppfyller ett tillfälligt behov. Ett sådant behov skulle den nationella staten kunna åberopa för att motivera antagandet av bestämmelser som inte överensstämmer med gemenskapskravet. [17]

17 — Domen i det ovannämnda målet Inter-Environnemnet Wallonie, punkt 49.

B — *Konungariket Belgiens försvarsargument*

Frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning

52. Konungariket Belgien har i sitt skriftliga yttrande påpekat att kommissionen i sin ansökan enligt artikel 226.2 i EG-fördraget har åberopat den omständigheten att den belgiska regeringen, innan införlivandefristen löpt ut, vidtog åtgärder för att genomföra det ifrågavarande direktivet genom att anta kunglig kungörelse av den 25 september 2003 [18] om antagande av driftsrestriktioner vid Bryssels flygplats utan att samtidigt upphäva eller ändra kungörelsen i fråga.

53. I punkterna 20–29 i svaromålet har Konungariket Belgien kritiserat kommissionen för att den har lagt till en ytterligare anmärkning (som inte fanns med i det motiverade yttrandet) – avseende Belgiens agerande efter utgången av fristen för att införliva direktivet. En sådan anmärkning är enligt domstolens fasta rättspraxis inte tillåten. [19]

54. Enligt min uppfattning saknas det grund för Konungariket Belgiens försvarsargument.

18 — Offentliggjord i *Moniteur belge* den 26 september 2003.

19 — Dom av den 22 september 2006 i mål C-221/03, kommissionen mot Konungariket Belgien (REG 2006, s. I-8307), punkt 38.

55. Det är nämligen inte fråga om en ny grund för talan och inte heller om en anmärkning som rör det sätt på vilket direktivet har införlivats med belgisk rätt. Det riktas nämligen ingen ny kritik.

56. Det åberopade argumentet syftar nämligen i kommissionens redogörelse för sin talan till att klargöra att Konungariket Belgien varken vid utgången av införlivandefristen eller i själva införlivanderättsakten har upphävt den ifrågasatta åtgärden, och att den inte kan uppfattas som en övergångsbestämmelse. Konungariket Belgien har dessutom, trots det administrativa förfarandet, inte ändrat sin nationella rätt på det sätt som kommissionen efterfrågat och i enlighet med de skyldigheter som anses följa av direktiv 2002/30.

*C — Konungariket Belgiens övriga försvarsargument*

57. Konungariket Belgiens försvar mot kommissionens argument är huvudsakligen – med undantag för frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning – inriktat på att kungörelsen av den 14 april 2002 är förenlig med direktivet och att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har genomförts på ett korrekt sätt.

58. Konungariket Belgien anser att bestämmelserna i kungörelsen av den 14 april 2002 skall anses som driftsrestriktioner som redan var i kraft i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 7 i direktivet.

59. Enligt Konungariket Belgiens argument skall uttrycket "driftsrestriktioner som redan beslutats den dag detta direktiv trädde i kraft" i artikel 7 i direktivet tolkas så, att det omfattar bestämmelserna i kungörelsen av den 14 april 2002, även om de införts först sedan direktivet trätt i kraft.

60. Konungariket Belgiens uppfattning grundas på en tolkning av uttrycket "beslutats". Därvid åberopas skillnaderna mellan den antagna författningen och vad som föreskrevs i kommissionens förslag, och även den engelska lydelsen åberopas.[20] I den senare användes, i en första version, uttrycket "tillämpats" ("already in force" i den engelska lydelsen) i stället för "beslutats" ("established"), vilket uttryck återfinns i den slutgiltiga direktivtexten.

61. Den belgiska regeringen har hänvisat till att besluten i kungörelsen av den 14 april

20 — KOM (2001) 695 slutlig.

2002 redan hade fattats av den nationella regeringen den 11 februari 2000 (till stöd för detta har regeringen åberopat en omfattande rapportering i massmedia om det politiska beslutet) och att förseningen med det definitiva formella antagandet kan tillskrivas den belgiska statens speciella interna organisation och maktfördelningen mellan centralstaten och de federala enheterna.

62. Denna argumentation kan inte godtas. Det är inte nödvändigt att använda sig av den tolkning som Konungariket Belgien föreslagit för att medge en skillnad mellan uttrycken "tillämpats" och "beslutats", där det senare uttrycket ersatt det förra i de jämförda texterna. Uttrycket "beslutats" hänsyftar på något som klart skiljer sig från det som ett politiskt beslut innebär och till vilket Konungariket Belgien har hänvisat.

63. Det skall dessutom påpekas att det undantag som föreskrivs i artikel 7, vilket utgör ett undantag i förhållande till de allmänt tillämpliga bestämmelser som återfinns i direktivet och i de internationella avtal som ligger till grund för detta, endast kan tolkas restriktivt. [21]

64. Innebörden av artikel 7 klargörs bättre genom skäl 18 i direktivet, vilket har följande lydelse:

"Man måste även framgent tillåta dels befintliga åtgärder för bullerbekämpning vid enskilda flygplatser, dels vissa tekniskt betingade ändringar av flygrestriktioner som gäller under vissa tider."

65. I skälet betonas kravet på att undanta restriktioner som redan antagits när direktivet trädde i kraft. Själva rubriken till artikel 7 hänvisar till "restriktioner som redan är i kraft".

66. Den aktuella kungörelsen, precis som varje annan rättsakt med rättsregler, existerar i rättsordningen från den tidpunkt då den formellt antas enligt de nationella bestämmelserna. Denna tidpunkt är oskiljaktigt förenad med tidpunkten för det officiella offentliggörandet till vilken verkningarnas inträdande kan hänföras.

67. I kungörelsen, som offentliggjordes i *Moniteur belge* den 17 april 2002, anges datumet den 14 april 2002 som referenspunkt för dess antagande. Det är dessa förhållanden som uttolkaren kan använda sig av.

21 — Dom av den 2 april 2006 i mål C-410/04, ANAV (REG 2006, s. I-3303), punkt 26, och av den 11 januari 2005 i mål C-26/03, Stadt Halle och RPL Lochau (REG 2005, s. I-1), punkt 46.

68. Rättssäkerheten skulle äventyras om det vid bestämmande av undantag från tillämpningen av gemenskapsbestämmelser var möjligt att hänvisa till datum för politiska beslut som inte varit föremål för en fullständig ordning för offentliggörande.

69. Till detta kan tilläggas att det följer av fast rättspraxis att medlemsstaterna inte kan åberopa nationella förhållanden eller praktiska svårigheter som skäl för ett för sent införlivande. [22] Denna rättspraxis kan i tillämpliga delar tillämpas även på det nu aktuella fallet.

70. Det är inte möjligt att åberopa omständigheter som avser interna antagandeförfaranden i syfte att identifiera politik som en medlemsstat redan har beslutat vid en viss tidpunkt. Det som är avgörande är däremot den tidpunkt då beslutet antogs, såsom denna bestäms med stöd av nationella lagar och officiella dokument för offentliggörande av administrativa och normativa beslut.

22 — Dom av den 2 augusti 1993 i mål C-303/92, kommissionen mot Nederländerna (REG 1993, s. I-4739), av den 21 januari 1999 i mål C-105/97, kommissionen mot Portugal (REG 1999, s. I-259), av den 2 april 1999 i mål C-272/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-2175), av den 25 november 1999 i mål C-212/98, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-8571), av den 13 april 2000 i mål C-274/98, kommissionen mot Spanien (REG 2000, s. I-2823), av den 6 juli 2000 i mål C-236/99, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-5657), av den 23 november 2000 i mål C-313/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-10439), av den 7 december 2000 i mål C-423/99, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-11167), av den 5 april 2001 i mål C-494/99, kommissionen mot Grekland (REG 2001, s. I-2761), och av den 4 oktober 2001 i mål C-450/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2001, s. I-7069).

71. Det undantag som föreskrivs i artikel 7 i direktivet kan således inte anses tillämpligt på bestämmelserna i kungörelsen av den 14 april 2002.

72. Konungariket Belgien har för det fall domstolen inte skulle anse att kungörelsen är en åtgärd som beslutats före direktivet i andra hand åberopat att kungörelsen överensstämmer med direktivets syften och att denna dessutom syftar till att fylla det rättsliga tomrum som uppstod när förordning nr 925/1999 upphävdes.

73. Inte heller detta argument kan godtas.

74. Det skall betonas att bland direktivens syften ingår att upphäva förordningen för att ändra gemenskapspolitiken på området och därvid ersätta den tidigare med en avvägning som definierats som "god".

75. Av dessa skäl förefaller det regelverk som införs genom kungörelsen, med en innebörd som är densamma som enligt den tidigare gällande förordningen och som har antagits sedan förordningen upphävts, kunna allvarligt äventyra att de i direktivet fastställda målen uppnås.

76. Konungariket Belgien borde vid ett eventuellt fastställande av regler som skulle gälla sedan förordningen upphävts ha beaktat den avvägning som görs i direktivet.

77. Vidare saknas anledning att godta Konungariket Belgiens ståndpunkt att antagandet av den ovannämnda kungörelsen av den 25 september 2003 innebar att gemenskapsskyldigheterna uppfylldes till fullo.

78. Konungariket Belgien har åberopat att enbart Bryssels flygplats vid den aktuella tiden hade över 50 000 flygrörelser avseende civila underljudsflygplan per år och att en kungörelse avseende enbart denna flygplats faktiskt antagits. Dessa omständigheter innebär emellertid inte att det är möjligt att anse att kungörelsen av den 14 april 2002 faller utanför direktivets tillämpningsområde.

79. Kungörelsen av den 14 april 2002 har allmän räckvidd, eftersom den inte på något sätt begränsas till flygplatser som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Av dessa skäl kan den äventyra uppfyllandet av skyldigheterna enligt direktivet.

80. Konungariket Belgiens skyldighet att säkerställa att direktivet införlivas är dessutom oberoende av att det inom dess territorium finns flygplatsverksamhet som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

81. Det är fast rättspraxis – vilken bekräftats även med avseende på just direktiv 2002/30 – att den omständigheten att en viss verksamhet som avses i ett direktiv inte förekommer i en viss 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. [23]

82. Det saknas likaså skäl att godta argumenten om ett eventuellt rättsligt tomrum som uppkommit till följd av att förordning nr 925/1999 upphävts. De tidigare gällande nationella bestämmelserna och direktiv 92/14/EEG [24] fortsätter nämligen att vara i kraft och medlemsstaterna har fortfarande möjlighet att utfärda nationella bestämmelser som är förenliga med bestämmelserna i direktiv 2002/30.

23 — Dom av den 8 juni 2006 i mål C-71/05, kommissionen mot Luxemburg (ej offentliggjort i rättsfallssamlingen), punkt 12, och av den 13 december 2001 i mål C-372/00, kommissionen mot Irland (REG 2001, s. I-10303), punkt 11.

24 — Rådets direktiv 92/14/EEG av den 2 mars 1992 om begränsningar i utnyttjandet av flygplan som omfattes av volym 1, del II, kapitel 2 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, andra upplagen (1988) EGT L 76, 1992, s. 21; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 80).

83. Av ovan anförda skäl anser jag att kungörelsen av den 14 april 2002 allvarligt kan äventyra de i direktiv 2002/30 föreskrivna resultaten, eftersom det genom kungörelsen, under fristen för att införliva direktivet, har införts driftsrestriktioner som inte är förenliga med direktivet, vilket innebär en allvarlig begränsning för driften av en viss kategori av flygplan.

## IV — Förslag till avgörande

84. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2002/30/EG och enligt artiklarna 10.2 och 249.3 i EG-fördraget genom att under perioden för att införliva direktiv 2002/30/EG anta den kungliga kungörelsen av den 14 april 2002 om flygrörelser nattetid med vissa civila jetdrivna underljudsflygplan.