STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
M. POIARESE MADURA
přednesené dne 25. ledna 2007 [1]

1. Zásluhu na přispění k první právní úvaze o důsledcích hluku z letadel a potřebu uvést v soulad obecný zájem spojený s využíváním leteckého prostoru s právy těch, kteří jakkoliv pociťují důsledky hluku působeného letadly při startu a přistání, lze připsat kuřatům v Severní Karolíně – bylo to v roce 1946 a jednalo se o Nejvyšší soud Spojených států [2].

2. Projednávaná věc se týká přijetí královské vyhlášky (Arrêté Royal, dále jen „vyhláška") ze dne 14. dubna 2002 Belgickým královstvím upravující noční provoz některých civilních podzvukových proudových letadel. Podle Komise došlo přijetím této vyhlášky k porušení povinností vyplývajících ze směrnice 2002/30/ES [3], jakož i z čl. 10 druhého pododstavce ES a čl. 249 třetího pododstavce ES.

3. Belgickému království je vytýkáno, že tím, že během lhůty k provedení směrnice zavedlo opatření, „která mohou vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí", nesplnilo povinnosti Společenství, jak jsou vykládány judikaturou Soudního dvora od rozsudku ve věci Inter-Environnement Wallonie [4].

I – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

4. Směrnice 2002/30 byla přijata s cílem určit pravidla, která mohou být ve Společenství použita k zavedení jednotných provozních omezení na letištích členských států. Cílem těchto omezení je snížit hluk z civilních podzvukových proudových letadel.

1 — Původní jazyk: portugalština.

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

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství (Úř. věst. L 85, s. 40; Zvl. vyd. 07/06, s. 96).

4 — Rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, s. I-7411).

5. Článek 2 písm. g) směrnice definuje vyvážený přístup, který dává podnět právním předpisům Společenství v této oblasti:

„vyváženým přístupem [se] rozumí přístup, kdy členské státy posuzují možná opatření k řešení problému hluku z provozu letiště na svém území, zejména očekávaný účinek snížení hluku letadel u zdroje, územního plánování a správy, méně hlučných provozních postupů a provozních omezení".

6. Článek 4 odst. 4 stanoví kritéria posouzení hluku letadel jako „stanoven[á] postupem vydávání osvědčení provedeným v souladu se svazkem 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, třetí vydání (červenec 1993)". Článek 2 písm. d) směrnice rovněž používá kritéria části II kapitoly 3 svazku 1 přílohy 16 k výše uvedené Úmluvě k definování „letadel téměř vyhovujících předpisům".

7. Vyvážený přístup představuje kompromis – definovaný na mezinárodní úrovni – směřující ke sloučení politik na snížení hluku s požadavky rozvoje civilního letectví [5].

8. Článek 15 směrnice stanoví zrušení doposud platného nařízení Rady (ES) č. 925/1999 ze dne 29. dubna 1999 o registraci a provozu určitých typů civilních podzvukových proudových letadel uvnitř Společenství, která byla upravena a bylo jim znovu vydáno osvědčení o splnění norem části II kapitoly 3 svazku 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, třetí vydání (červenec 1993) [6]. *(neoficiální překlad)*

9. Opuštění dřívější právní úpravy platné od dubna 2002 dříve, než založila všechny účinky, jež s ní byly spojeny (tak, jak byly stanoveny článkem 3 uvedeného nařízení [7]), představuje jeden z cílů nového nástroje Společenství. Směrnice totiž usiluje o sladění evropského právního rámce se základními směry přijatými v rámci ICAO. Tyto nové mezinárodní základní směry jsou definovány v rezoluci A 33/7 (přijaté u příležitosti 33. shromáždění ICAO), na kterou směrnice odkazuje v desátém bodu odůvodnění [8].

5 — Jak jasně vyplývá z dodatku C k rezoluci A 33/7 přijaté u příležitosti 33. shromáždění Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO).

6 — Úř. věst. L 115, s. 1.

7 — Uvedený článek 3 zavádí řadu přísných zákazů, pokud jde o možnost používání civilních podzvukových proudových letadel, kterým bylo „znovu vydáno osvědčení".

8 — Koncept vyváženého přístupu uvedeného v rezoluci A 33/7 byl potvrzen následující rezolucí A 35/5 přijatou dne 8. října 2004.

10. Přístup směrnice k provozním omezením se netýká již přijatých rozhodnutí; podle článku 7 jsou vyjmuta z rozsahu působnosti směrnice:

„a) provozní omezení již zavedená ke dni vstupu této směrnice v platnost;

b) nepodstatné technické změny provozních omezení dílčí povahy, které nemají žádný významný dopad na náklady provozovatelů letadel na daném letišti Společenství a které byly zavedeny po dni vstupu této směrnice v platnost".

Další výjimky týkající se zvláštních případů jsou stanoveny v článcích 8 a 9.

11. Směrnice vstoupila v platnost v den svého vyhlášení, dne 28. března 2002. Na základě ustanovení článku 16 směrnice musejí členské státy uvést v účinnost vnitrostátní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 28. září 2003. Mimoto musí o provedení směrnice neprodleně uvědomit Komisi.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

12. Královská vyhláška ze dne 14. dubna 2002 byla vyhlášena v *Moniteur belge* dne 17. dubna 2002.

13. Článek 1 belgické právní úpravy stanoví:

„V průběhu období nočního klidu od 23 hodin do 6 hodin místního času je provoz civilních podzvukových proudových letadel povolen pouze tehdy, jestliže tato letadla vykonávají lety v letové konfiguraci."

14. Článek 2 naproti tomu stanoví:

„Článek 1 se nepoužije:

1. na letadla, která belgické území přelétávají v průběhu letu, jehož místa odletu i příletu se nacházejí v zahraničí;

2. na civilní podzvuková letadla, která:

a) jsou vybavena motory s ředícím obtokovým poměrem o hodnotě tři nebo méně a která odpovídají normám přílohy 16 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, svazek 1 část II hlava 3, třetí vydání (červenec 1993) nebo normám přísnějším, nebo;

b) od počátku, to znamená bez obnovení osvědčení, odpovídají normám stanoveným v písm. a) výše nebo normám přísnějším."

15. Článek 3 vyhlášky stanoví, že se použije, aniž jsou tím dotčena ustanovení nařízení (ES) č. 925/1999.

16. Článek 4 stanoví datum vstupu královské vyhlášky v platnost na den 1. července 2003, tedy méně než tři měsíce před uplynutím lhůty k provedení směrnice stanovené směrnicí, více než rok po jejím vstupu v platnost.

II – Postup před zahájením soudního řízení

17. Dne 6. června 2002 požádala Komise belgické úřady o informace o královské vyhlášce ze dne 14. dubna 2002. Pozornost Komise se soustředila zejména na skutečnost, že královská vyhláška pro účely posouzení provozních omezení opakovaně odkazuje na kritérium „ředícího obtokového poměru" uvedené v nařízení ES č. 925/1999, vzhledem k tomu, že ke dni vyhlášení královské vyhlášky bylo toto nařízení již zrušeno a toto kritérium nebylo novou právní úpravou převzato.

18. Belgické úřady odpověděly dopisem ze dne 28. června 2002. Komise shledala tuto odpověď neuspokojivou, a zaslala tudíž dne 24. října 2002 výzvu dopisem odůvodněnou tím, že opatření přijatá během lhůty k provedení směrnice ohrozila dosažení stanoveného výsledku. V bodě 2.2 výzvy Komise uvedla, že vyhláška převzala pojmy ředící obtokový poměr a obnovení osvědčení, které jsou směrnici cizí.

19. V odpovědi ze dne 23. prosince 2003 belgické úřady uvedly několik argumentů s cílem dokázat, že královská vyhláška ze dne 14. dubna 2002 byla pouze formálním provedením opatření již „přijatého" před vstupem směrnice v platnost, a že tedy musí být její obsah posuzován ve smyslu článku 7 této směrnice.

20. Belgické království se dovolávalo složité vnitřní organizace belgického státu a potřeby koordinace a součinnosti mezi různými úrovněmi zákonodárné moci s působností v oblasti správy letišť a letecké dopravy, aby zdůvodnilo zpoždění formálního provedení královské vyhlášky.

21. Komise nebyla s poskytnutými odpověďmi spokojena, a zaslala tudíž dne 3. června 2003 odůvodněné stanovisko, na které Belgické království odpovědělo dopisem ze dne 3. srpna 2003.

22. Komise posléze rozhodla podat návrhem ze dne 28. listopadu 2005 žalobu ve smyslu článku 226 Smlouvy o ES.

III – Analýza

23. Komise tvrdí, že opatření přijatá královskou vyhláškou ze dne 14. dubna 2002 představují omezení provozu letadel – zavedená během lhůty stanovené k provedení směrnice – definovaná v čl. 2 písm. e) směrnice 2002/30.

24. Tato omezení byla přijata bez ohledu na články 5 a 6 dotčené směrnice. Uvedené články stanoví řadu pravidel posuzování, která je třeba provést při zavádění omezení a odstranění provozu letadel „téměř vyhovujících" předpisům stanoveným v části II kapitole 3 svazku 1 přílohy 16. Definice letadel téměř vyhovujících předpisům je – jak bylo řečeno výše – uvedena v čl. 2 písm. d) směrnice.

25. Zavedení těchto omezení bylo mimoto provedeno bez ohledu na ustanovení článku 10 směrnice. Tento článek ukládá členským státům pro použití omezení ve smyslu článků 5 a 6 konzultovat zúčastněné osoby a rovněž jim ukládá obecnější povinnost transparentnosti přijatých řešení.

26. Komise svou žalobu uzavírá v bodě 43, v němž uvádí, že přijetí vyhlášky „trvale poškozuje podmínky provedení a použití směrnice, neboť tím, že požaduje odstranění některých letadel, posuzování problémů hluku stanovené směrnicí nemůže zohlednit hluk působený všemi letadly splňujícími pravidla kapitoly 3 přílohy 16 ICAO, a v souladu se směrnicí tedy nemůže být dosaženo optimálního zlepšení hodnot hluku".

A – *Účinky směrnic během lhůty k provedení*

27. Žádost Komise vychází z ustálené judikatury Soudního dvora od rozsudku Inter-Environnement Wallonie [9].

28. Podle Soudního dvora ustanovení platné směrnice ve vzájemném spojení s čl. 10 druhým pododstavcem a čl. 249 třetím pododstavcem Smlouvy o ES stanoví:

„během lhůty stanovené směrnicí pro její provedení nesmí členský stát, jemuž je směrnice určena, přijmout ustanovení, která by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí“ [10].

29. Tato judikatura byla doposud dovolávána pouze v rámci řízení o předběžných otázkách založených na článku 234 ES. Projednávaná věc se naproti tomu týká řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 Smlouvy o ES.

30. Tato judikatura se prosadila z důvodu potřeby posouzení legitimnosti vnitrostátních právních předpisů v souvislosti s okolnostmi existujícími v okamžiku jejich přijetí, tedy ověření, zda ustanovení Společenství, jejichž lhůta k provedení dosud neuplynula, brání členským státům v přijetí právních opatření, která nejsou v souladu s povinnostmi uloženými právem Společenství.

31. Dosah této judikatury je zřejmý.

32. Především je třeba rozlišovat mezi vstupem směrnice v platnost a lhůtou stanovenou k jejímu provedení. Článek 254 odst. 1 Smlouvy o ES jasně stanoví:

„Nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté postupem podle článku 251 podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady a vyhlašují se v *Úředním věstníku Evropských společenství*. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.“

9 — Výše uvedený rozsudek.

10 — Tamtéž, bod 50. Judikatura potvrzená rozsudky ze dne 8. května 2003, ATRAL (C-14/02, Recueil, s. I-4431), ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981), ze dne 10. listopadu 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Sb. rozh. s. I-9759), ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057), a ze dne 14. září 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Sb. rozh. s. I-8339).

33. V případě předmětné směrnice článek 17 stanoví:

„Tato směrnice vstupuje v platnost dnem vyhlášení v *Úředním věstníku Evropských společenství.*“

K tomuto vyhlášení došlo dne 28. března 2003.

34. Od tohoto data začíná směrnice existovat a zakládat účinky v právním řádu Společenství a vůči členským státům, přičemž státům ponechává lhůtu k jejímu provedení, jako je v projednávané věci lhůta stanovená v článku 16. Tato lhůta je určena zejména k tomu, aby poskytla členským státům čas potřebný k přijetí prováděcích opatření [11].

35. Generální advokát Mancini se zabýval otázkou účinnosti směrnic během lhůty k provedení již ve stanovisku ve věci 30/85 ze dne 7. října 1986 [12].

„[...] ačkoliv směrnice neobsahuje výslovné ustanovení ‚standstill‘, její vyhlášení má za následek ‚blokační účinek‘ v tom smyslu, že zakazuje státům přijímat opatření v rozporu s jejími ustanoveními.

[...] Je tedy zřejmé, že pouhá skutečnost, že byla přijata, ukládá členským státům povinnost nezavádět nová opatření, která by tyto rozdíly zvětšila.

[...] Jako každá jiná svoboda má však i tato své meze a to především meze dané logikou. Není tedy pochyb, že obsahuje pravomoc ponechat v platnosti předpisy a praxi, které s ní nejsou v souladu; jak jsem však uvedl, je rovněž jisté, že neobsahuje pravomoc zhoršit nesoulad, který se snaží napravit. Kromě jiného je namístě zvážit skutečnost, že opatření přijatá během lhůty k provedení musí být nutně posuzována jako opatření určená k provedení aktu Společenství; a opatření tohoto druhu přinejmenším nesmí být v rozporu s ustanoveními, která tento akt obsahuje.“

36. Judikatura Soudního dvora zakotvuje tento účinek v uvedeném rozsudku Inter-Environnement Wallonie. Rozhodnutí Soudního dvora, ačkoliv se úplně nepřipojuje

11 — Výše uvedené rozsudky Inter-Environnement Wallonie, bod 41, a ze dne 5. února 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Recueil, s. I-1477, bod 68).

12 — Stanovisko generálního advokáta Manciniho přednesené ve věci Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie (rozsudek ze dne 11. června 1987, 30/85, Recueil, s. 2497, bod 7).

ke stanovisku generálního advokáta Manciniho, představuje významný cílový bod. Řešení přesahuje rámec toho, co navrhl ve svém stanovisku k výše uvedenému rozsudku generální advokát Jacobs [13].

37. Soudní dvůr upřesňuje účinky směrnic během lhůty k provedení, přičemž se snaží zajistit jejich účinnost od okamžiku vstupu v platnost, aniž by tak uložil státům povinnost konat v předstihu. Mimoto Soudní dvůr nejde tak daleko, aby se vyjádřil ve prospěch obecné povinnosti členského státu zdržet se přijímání právních předpisů v oblasti upravené směrnicí.

38. Článek 10 druhý pododstavec a čl. 249 třetí pododstavec Smlouvy o ES, jak jsou vykládány, ukládají státům povinnost neohrožovat cíle sledované Společenstvím tak, jak jsou definovány směrnicí. Povinnost státu konat podléhá kontrole až po uplynutí lhůty k provedení. Zároveň směrnice Společenství může od svého vstupu v platnost bránit přijetí vnitrostátních předpisů, které by ohrozily dosažení těchto cílů.

39. Tato logika vycházející z „dobré víry" není vzdálená tomu, co stanoví mezinárodní právo; článek 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu uzavřené dne 23. května 1969 stanoví:

„Stát je povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže:

[...]

b) v období, které předchází vstupu smlouvy v platnost, vyjádřil svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, a to za podmínky, že vstup smlouvy v platnost není nepřiměřeně oddalován." [14]

40. Členský stát si zachovává své zákonodárné a správní funkce; tyto funkce však musí být vykonávány v souladu s ustanoveními směrnice a nesmí s ní být v rozporu, nebo přinejmenším nesmí znesnadňovat použití určitých předpisů na úrovni Společenství.

13 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse, výše uvedená věc C-129/96.

14 — Viz rozsudek Soudu ze dne 22. ledna 1997, Opel Austria v. Rada (T-115/94, Recueil, s. II-39, body 76–90).

41. Soudní dvůr vyžaduje, aby bylo pro určení případného porušení povinnosti ze strany členského státu posouzeno, zda může vnitrostátní předpis „vážně ohrozit" cíle směrnice.

42. Soud Společenství v tomto ohledu zdůraznil, že je při posouzení vnitrostátního předpisu třeba přezkoumat:

„zda dotčená ustanovení mají provést směrnici v plném rozsahu, jakož i konkrétní účinky použití těchto ustanovení, které nejsou v souladu se směrnicí, a dobu jejich trvání" [15].

43. Okolnost, že dotčená ustanovení mají provést směrnici v plném rozsahu, vyžaduje předchozí posouzení přiměřenosti provedení. Zdá se velmi obtížné splnit povinnost ve stanovené lhůtě, pokud to, co bylo uskutečněno výslovně k jejímu splnění, není v souladu s požadavky.

44. Současně okolnost, že zkoumaný vnitrostátní předpis nepředstavuje prováděcí opatření, nevyjímá tento předpis z posouzení jeho slučitelnosti s požadavkem Společenství, přičemž nezáleží na tom, zda vnitrostátní předpis přijatý po vstupu směrnice v platnost směřuje, či nikoliv k provedení textu práva Společenství [16].

45. Přezkum konkrétních účinků použití vnitrostátních předpisů a jejich doby trvání vede k analýze v konkrétnější rovině.

46. Vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit výsledek směrnice vždy, když může trvale vytvořit stav neslučitelný s cíli Společenství.

47. Tato situace může vzniknout buď přijetím právní úpravy nebo vytvořením faktických okolností, které jsou v rozporu s cíli Společenství a lze je obtížně vrátit zpět.

15 — Uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 47.

16 — Výše uvedené rozsudky ATRAL, bod 59; Mangold, bod 60, a Adeneler, bod 121.

48. Lze předpokládat, že během lhůty k provedení směrnice Společenství jsou na vnitrostátní úrovni uloženy povinnosti, které mohou vytvořit jistou situaci nebo uložit řešení, která lze obtížně zvrátit, nad rámec požadavků Společenství a v podstatě v rozporu s těmito požadavky.

49. Vnitrostátní právní úprava může například stanovit povinnosti, jejichž splnění může zmařit užitečnost harmonizace provedené na evropské úrovni nebo uložit rozhodnutí, která mohou přetrvat i po uplynutí lhůty k provedení směrnice a naopak později ovlivnit vývoj rozhodnutí Společenství.

50. Mezi tyto případy lze zařadit i belgickou vyhlášku, která by v krajním případě mohla pro některé letecké společnosti provozující lety v Evropě stanovit povinnost obměnit svou flotilu.

51. Další posouzení, které je třeba provést, se týká případné dočasné potřeby přijatých opatření. Tato potřeba by mohla být členským státem dovolávána s cílem odůvodnit přijetí předpisů, které nejsou v souladu s požadavky Společenství [17].

17 — Výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 49.

B – *Argumenty obhajoby Belgického království*

Otázka nepřípustnosti

52. Ve svých písemných vyjádřeních Belgické království uvádí, že Komise ve své žalobě podle čl. 226 druhého pododstavce Smlouvy o ES připomíná, že před uplynutím lhůty k provedení přistoupila belgická vláda k provedení dotyčné směrnice přijetím královské vyhlášky ze dne 25. září 2003 [18] o přijetí omezení provozu na letišti v Bruselu, aniž by přitom zároveň zrušila nebo změnila dotčenou vyhlášku.

53. V bodech 20 až 29 žalobní odpovědi Belgické království Komisi vytýká, že žalobu doplnila ještě o jeden žalobní důvod (který nebyl uveden v odůvodněném stanovisku) týkající se jednání Belgického království po uplynutí lhůty k provedení dotyčné směrnice. Tento žalobní důvod není podle ustálené judikatury Soudního dvora přípustný [19].

54. Podle mého názoru je argument, který Belgické království uvádí na svou obhajobu, neopodstatněný.

18 — Vyhlášeno v *Moniteur belge* dne 26. září 2003.

19 — Rozsudek ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, Sb. rozh. s. I-8307, bod 38).

55. Nejedná se totiž o zařazení nového žalobního důvodu, ani o žalobní důvod týkající se provedení dotyčné směrnice do belgického práva. Nebyl formulován žádný nový žalobní důvod.

56. Dovolávaný argument slouží podle Komise pouze k upřesnění, že na konci lhůty k provedení a při samotném aktu provedení nedošlo ke zrušení sporného opatření a že toto opatření nemůže být považováno za přechodné ustanovení. Belgické království mimoto bez ohledu na postup před zahájením soudního řízení nezměnilo vnitrostátní právní řád ve smyslu požadovaném Komisí v souladu s povinnostmi, které vyplývají ze směrnice 2002/30.

Další argumenty obhajoby Belgického království

57. Obhajoba Belgického království vůči argumentům Komise se soustředí především – vyjma otázky nepřípustnosti žaloby – na tvrzení o slučitelnosti královské vyhlášky se směrnicí a na správné použití předpisů Společenství.

58. Belgické království má za to, že ustanovení královské vyhlášky ze dne 14. dubna 2002 musí být pokládána za platná provozní omezení ve smyslu článku 7 směrnice.

59. Podle argumentace Belgického království musí být směrnice vykládána v tom smyslu, že odkazuje-li uvedený článek 7 na „provozní omezení již zavedená ke dni vstupu této směrnice v platnost", vyjímá ustanovení královské vyhlášky z dubna 2002 z použití směrnice, ačkoliv byla formálně provedena až po vstupu směrnice v platnost.

60. Stanovisko Belgického království vychází z výkladu pojmu „zavedená". K tomu účelu odkazuje na rozdíly mezi přijatým textem a návrhem Komise a na podporu svých tvrzení rovněž cituje anglický překlad [20]. Anglický překlad používal ve svém prvním znění výraz „použitá" („already in force" v anglickém překladu) namísto „zavedená" („established"), výrazu, který je uveden v konečném znění.

61. Belgická vláda uvádí, že rozhodnutí obsažená v královské vyhlášce ze dne

20 — KOM(2001) 695 konečné.

14. dubna 2002 byla ústřední vládou přijata již dne 11. února 2000 (na podporu tohoto tvrzení se belgická vláda dovolává širokého mediálního pokrytí tohoto politického rozhodnutí) a zpoždění konečného formálního provedení lze přičíst zvláštnímu vnitrostátnímu uspořádání belgického státu a rozdělení pravomocí mezi ústřední stát a federativní celky.

62. S touto argumentací nelze souhlasit. Není třeba přijmout výklad Belgického království k uznání rozdílu mezi výrazy „použitá" a „zavedená", které jsou postupně použity v porovnávaných textech; výraz „zavedená" vyjadřuje pojem naprosto odlišný od pojmu odpovídajícího myšlence politického rozhodnutí, na který odkazuje žalovaný.

63. Mimoto je namístě připomenout, že odchylka stanovená v článku 7, která představuje výjimku z obecně použitelných ustanovení obsažených ve směrnici a v mezinárodních smlouvách stojících u zrodu této směrnice, může být vykládána pouze restriktivně [21].

64. K objasnění smyslu článku 7 může přispět osmnáctý bod odůvodnění směrnice, podle kterého:

„Je třeba umožnit další používání stávajících specifických opatření ke snížení hluku na některých letištích a povolit některé technické změny dílčích provozních omezení".

65. Tento bod odůvodnění zdůrazňuje, že je namístě zachovat pouze omezení již zavedená ke dni vstupu směrnice v platnost; samotný název článku 7 odkazuje na „platná provozní omezení".

66. Dotčená vyhláška, stejně jako kterýkoli akt obsahující právní normy, začíná v právním řádu existovat počínaje okamžikem formálního přijetí podle vnitrostátních pravidel; tento okamžik je neoddělitelně spjat s okamžikem úředního vyhlášení, na jehož základě začíná zakládat účinky.

67. Sama vyhláška, vyhlášená v *Moniteur belge* dne 17. dubna 2002, uvádí jako datum svého přijetí den 14. dubna. Na tyto skutečnosti se může výklad odvolat.

21 — Rozsudky ze dne 6. dubna 2006, ANAV (C-410/04, Sb. rozh. s. I-3303, bod 26) a ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau (C-26/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 46).

68. Právní jistota by byla ohrožena, pokud by bylo možno odvolat se při určení odchylek z použití právní úpravy Společenství na data politických rozhodnutí, která nepodléhají úplnému režimu vyhlášení.

69. K tomu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se nemohou členské státy při odůvodnění zpoždění v provedení do vnitrostátního právního řádu dovolávat vnitrostátní okolnosti nebo praktické obtíže [22]. Tuto judikaturu lze použít, *mutatis mutandis*, rovněž na dotčenou situaci.

70. K určení politik, které členský stát již přijal k určitému datu, se nelze dovolávat okolnosti vnitrostátních postupů přijetí rozhodnutí. Naopak je třeba vzít v úvahu okamžik přijetí rozhodnutí, jak je stanoven na základě vnitrostátních zákonů a úředních aktů vyhlášení správních a právních rozhodnutí.

22 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 2. srpna 1993, Komise v. Nizozemsko (C-303/92, Recueil, s. I-4739); ze dne 21. ledna 1999, Komise v. Portugalsko (C-150/97, Recueil, s. I-259); ze dne 22. dubna 1999, Komise v. Německo (C-272/97, Recueil, s. I-2175); ze dne 25. listopadu 1999, Komise v. Irsko (C-212/98, Recueil, s. I-8571); ze dne 13. dubna 2000, Komise v. Španělsko (C-274/98, Recueil, s. I-2823); ze dne 6. července 2000, Komise v. Belgie (C-236/99, Recueil, s. I-5657); ze dne 23. listopadu 2000, Komise v. Francie (C-319/99, Recueil, s. I-10439); ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Itálie (C-423/99, Recueil, s. I-11167); ze dne 5. dubna 2001, Komise v. Řecko (C-494/99, Recueil, s. I-2761); ze dne 4. října 2001, Komise v. Lucembursko (C-450/00, Recueil, s. I-7069).

71. Odchylka stanovená v článku 7 směrnice tedy nemůže být použita na ustanovení královské vyhlášky ze dne 14. dubna 2002.

72. Podpůrně Belgické království uvádí, že neshledá-li Soudní dvůr vyhlášku opatřením přijatým dříve než směrnice, je uvedená vyhláška v souladu s cíli sledovanými směrnicí a mimoto vyplňuje právní vakuum vzniklé zrušením nařízení (ES) č. 925/1999.

73. Ani tento argument nelze přijmout.

74. Je namístě připomenout, že cílem směrnice je mimo jiné nahradit nařízení s cílem změnit politiku Společenství v dané oblasti tak, že bude nahrazen stávající přístup přístupem, který je definován jako „vyvážený".

75. Z těchto důvodů právní úprava zavedená královskou vyhláškou, která se staví do pozice návaznosti na dříve platné nařízení, ale která byla přijata po zrušení tohoto nařízení, může vážně ohrozit dosažení cílů stanovených směrnicí.

76. Při případném definování předpisů, které mohou být přijaty po zrušení nařízení, měl být vzat v úvahu přístup sledovaný směrnicí.

77. Mimoto nelze přijmout stanovisko Belgického království, podle něhož byly povinnosti Společenství plně splněny přijetím uvedené královské vyhlášky ze dne 25. září 2003.

78. Okolnost, že v současnosti je jediným letištěm s provozem vyšším než 50 000 pohybů civilních podzvukových proudových letadel za kalendářní rok letiště Bruxelles-National a že vyhláška týkající se tohoto jediného letiště byla účinně přijata, nedovoluje určit, že vyhláška ze dne 14. dubna 2002 nespadá do oblasti působnosti směrnice.

79. Vyhláška ze dne 14. dubna 2002 je obecně závazným aktem vzhledem k tomu, že se nikterak neomezuje na letiště, která nespadají do oblasti působnosti směrnice. Z těchto důvodů může ohrozit splnění povinností vyplývajících ze směrnice.

80. Povinnost belgického státu zajistit provedení směrnice je mimoto nezávislé na existenci letištního provozu na území členského státu spadajícího do oblasti působnosti směrnice.

81. Podle ustálené judikatury Soudního dvora – znovu citované s odkazem na směrnici 2002/30 – neexistence určité činnosti upravené směrnicí v daném členském státě nemůže tento stát zbavit povinnosti přijmout právní nebo správní opatření k zajištění přiměřeného provedení všech ustanovení této směrnice [23].

82. Je tedy namístě zamítnout rovněž argument týkající se případného právního vakua vzniklého na základě zrušení nařízení (ES) č. 925/1999. V platnosti totiž zůstávají dříve platné vnitrostátní právní úpravy a směrnice 92/14/EHS [24] a členským státům zůstává možnost přijímat vnitrostátní právní úpravy slučitelné s ustanoveními směrnice 2002/30.

23 — Rozsudky ze dne 8. června 2006, Komise v. Lucembursko (C-71/05, Sb. rozh. s. I-75, bod 12) a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Irsko (C-372/00, Recueil, s. I-10303, bod 11).

24 — Směrnice Rady 92/14/EHS ze dne 2. března 1992 o omezení provozu letadel uvedených v části II kapitoly 2 svazku 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, druhé vydání (1988) (Úř. věst. L 76, s. 21; Zvl. vyd. 07/01, s. 363).

83. Z výše uvedených důvodů mám za to, že královská vyhláška ze dne 14. dubna 2002 tím, že zavádí provozní omezení, která nejsou v souladu se směrnicí Společenství 2002/30, během lhůty k provedení této směrnice a tím, že tak značně omezuje možnost provozovat určité druhy letadel, může vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí.

IV – Závěry

84. Závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr určil, že:

„Belgické království tím, že během lhůty k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství přijalo královskou vyhlášku ze dne 14. dubna 2002 upravující noční provoz některých civilních podzvukových proudových letadel, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 2002/30/ES a z čl. 10 druhého pododstavce ES a čl. 249 třetího pododstavce ES."