# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
# M. POIARESA MADURA
# przedstawiona w dniu 25 stycznia 2007 r. [1]

1. Zasługę ułatwienia pierwszej prawnej oceny skutków hałasu emitowanego przez samoloty i koniecznego pogodzenia ogólnego interesu związanego z wykorzystaniem przestrzeni powietrznej z prawami tych, którzy w jakikolwiek sposób odczuwają skutki emisji hałasu powstałego podczas odlotu i lądowania statków powietrznych, należy przypisać kurczakom z Karoliny Północnej — było to w 1946 r. i chodziło o sąd najwyższy Stanów Zjednoczonych [2].

2. Niniejsza sprawa dotyczy przyjęcia przez Królestwo Belgii dekretu królewskiego z dnia 14 kwietnia 2002 r. (zwanego dalej „dekretem") regulującego ruch niektórych cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych w porze nocnej. Zdaniem Komisji dekret ten został przyjęty z naruszeniem zobowiązań wynikających z dyrektywy 2002/30/WE [3], jak również art. 10 akapit drugi WE i art. 249 akapit trzeci WE.

3. Królestwu Belgii zarzucono uchybienie zobowiązaniom wspólnotowym, tak jak zostały one zinterpretowane w orzecznictwie Trybunału od czasu wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie [4], gdyż w okresie wyznaczonym na dokonanie transpozycji dyrektywy podjęło ono środki, „które mogłyby poważnie utrudnić osiągnięcie rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie".

## I — Ramy prawne

### A — *Prawo wspólnotowe*

4. Dyrektywa została przyjęta w celu ustanowienia norm mających zastosowanie we Wspólnocie przy wprowadzaniu jednolitych ograniczeń działalności w portach lotniczych państw członkowskich. Celem tych ograniczeń jest zmniejszenie hałasu powodowanego przez cywilne samoloty poddźwiękowe.

1 — Język oryginału: portugalski.

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

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 85, str. 40, zwana dalej „dyrektywą").

4 — Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96, Rec. str. I-7411.

5. Artykuł 2 lit. g) dyrektywy definiuje zrównoważone podejście, które wyznacza kierunek prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie, w następujący sposób:

„podejście, zgodnie z którym państwa członkowskie rozważają dostępne środki rozwiązania problemu hałasu w porcie lotniczym na swoim terytorium, a mianowicie przewidywalne skutki zmniejszenia hałasu samolotów [statków powietrznych] u źródła, planowanie przestrzenne i zarządzanie, operacyjne procedury zmniejszenia hałasu oraz ograniczenia działalności".

6. Artykuł 4 ust. 4 określa kryteria oceny emisji hałasu przez samoloty „ustalone w procedurze certyfikacyjnej przeprowadzonej zgodnie z tomem 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, trzecie wydanie (lipiec 1993 r.)". Artykuł 2 lit. d) dyrektywy, w celu zdefiniowania „samolotu [statku powietrznego] marginalnie zgodnego", posługuje się również kryteriami zawartymi w tomie 1 część II rozdział 3 załącznika 16 do wspomnianej konwencji.

7. Zrównoważone podejście stanowi kompromis — zdefiniowany na poziomie międzynarodowym — mający na celu pogodzenie polityk zmniejszania hałasu z wymogami rozwoju lotnictwa cywilnego [5].

8. Artykuł 15 dyrektywy przewiduje uchylenie wcześniej obowiązującego rozporządzenia Rady (WE) nr 925/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie rejestracji i eksploatacji na obszarze Wspólnoty niektórych typów cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych, które zostały zmodyfikowane i otrzymały nowe certyfikaty jako spełniające normy zawarte w tomie 1 część II, rozdział 3 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, trzecie wydanie (lipiec 1993 r.) [6].

9. Jednym z celów nowego aktu prawa wspólnotowego jest zniesienie, od kwietnia 2002 r., wcześniej obowiązujących przepisów, zanim nie wywołają wszelkich związanych z nimi skutków (jak zostało to przewidziane w art. 3 wspomnianego rozporządzenia [7]). W istocie dyrektywa ma na celu zharmonizowanie europejskich ram prawnych ze wskazówkami przyjętymi w ramach ICAO. Te nowe wytyczne międzynarodowe zdefiniowane są w rezolucji A 33/7 (przyjętej podczas 33 Zgromadzenia ICAO), do której dyrektywa ta odnosi się w motywie 10 [8].

5 — Jak jasno wynika z załącznika C do rezolucji A 33/7, przyjętej podczas 33 Zgromadzenia Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

6 — Dz.U. L 115, str. 1.

7 — Wspomniany art. 3 wprowadza serię bezwzględnych zakazów co do możliwości użycia poddźwiękowych samolotów cywilnych, których certyfikat został przedłużony.

8 — Koncepcja zrównoważonego podejścia zawarta w rezolucji A 33/7 została potwierdzona późniejszą rezolucją A 35/5, przyjętą w dniu 8 października 2004 r.

10. Podejście dyrektywy w kwestii ograniczeń działalności nie narusza decyzji, które już zostały przyjęte; na mocy art. 7 z zakresu stosowania dyrektywy wyłączone są:

„a) ograniczenia działalności, o których zadecydowano już w chwili wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy;

b) drobne zmiany techniczne do częściowych ograniczeń działalności, które nie pociągają za sobą znacznych zmian kosztów dla linii lotniczych w jakimkolwiek porcie lotniczym Wspólnoty i które zostały wprowadzone po wejściu w życie niniejszej dyrektywy".

Inne odstępstwa dotyczące szczególnych sytuacji przewidziane są w art. 8 i 9.

11. Dyrektywa weszła w życie w dniu jej opublikowania, 28 marca 2002 r. Na mocy art. 16 państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów krajowych o charakterze ustawowym, wykonawczym i administracyjnym niezbędnych do wykonania dyrektywy najpóźniej do dnia 28 września 2003 r. Ponadto są one zobowiązane do niezwłocznego powiadomienia Komisji Wspólnot Europejskich o dokonanej transpozycji.

**B — *Uregulowania krajowe***

12. Dekret królewski z dnia 14 kwietnia 2002 r. jest opublikowany w *Moniteur belge* z dnia 17 kwietnia 2002 r.

13. Artykuł 1 belgijskich uregulowań przewiduje, że:

„W godzinach nocnych, między godz. 23 a 6 czasu lokalnego, ruch cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych jest dozwolony, wyłącznie gdy samoloty te wykonują loty w konfiguracji gładkiej".

14. Natomiast art. 2 przewiduje, że:

„Artykuł 1 nie ma zastosowania do:

1° samolotów przelatujących nad terytorium Belgii w czasie lotu zaczynającego i kończącego się za granicą;

2° cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych:

a) z silnikiem o współczynniku rozcieńczenia równym lub większym od 3, które spełniają normy zawarte w tomie 1 część II rozdział 3 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, trzecie wydanie (lipiec 1993 r.), lub normy bardziej restrykcyjne,

b) spełniających fabrycznie, to jest bez modyfikacji, normy wskazane powyżej w lit. a) lub normy bardziej restrykcyjne".

15. Artykuł 3 dekretu stanowi, że jest on stosowany bez uszczerbku dla przepisów rozporządzenia nr 925/1999.

16. Artykuł 4 określa datę wejścia w życie dekretu królewskiego, wyznaczając ją na dzień 1 lipca 2003 r., to znaczy mniej niż trzy miesiące przed upływem terminu transpozycji przewidzianego w dyrektywie i więcej niż jeden rok od jej wejścia w życie.

## II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17. W dniu 6 czerwca 2002 r. Komisja zwróciła się do władz belgijskich o udzielenie informacji na temat dekretu królewskiego z dnia 14 kwietnia 2002 r. Komisja była głównie zainteresowana faktem, że do celów określenia ograniczeń działalności belgijski dekret zachowywał odniesienie do kryterium „współczynnika rozcieńczenia", które znajdowało się w rozporządzeniu nr 925/1999, podczas gdy w chwili przyjęcia rzeczonego dekretu rozporządzenie to było już uchylone, a ponadto kryterium to nie zostało zawarte w nowych uregulowaniach.

18. Władze belgijskie odpowiedziały pismem z dnia 28 czerwca 2002 r. Komisja uznała, że odpowiedź ta jest niezadowalająca, w wyniku czego, w dniu 24 października 2002 r., skierowała do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia ze względu na fakt, że środki przyjęte w czasie wyznaczonym na transpozycję przepisów dyrektywy w poważny sposób utrudniały osiągnięcie przewidzianego rezultatu. W pkt 2.2 wezwania do usunięcia uchybienia Komisja podkreśliła, że w dekrecie występowały pojęcia współczynnika rozcieńczenia i przedłużenia certyfikatu, z których żadne nie występowało w dyrektywie.

19. W odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2003 r. władze belgijskie przedstawiły szereg argumentów w celu wykazania, że dekret królewski z dnia 14 kwietnia 2002 r. był jedynie formalizacją środka, o którym „zadecydowano" już przed wejściem dyrektywy w życie i w związku z tym należy uznać, że jego treść objęta jest zakresem art. 7 dyrektywy.

20. W celu uzasadnienia spóźnionego sformalizowania dekretu Królestwo Belgii powołało się na złożoność wewnętrznej organizacji państwa belgijskiego i potrzebę koordynacji i uzgodnień między poszczególnymi szczeblami władzy ustawodawczej właściwymi w zakresie zarządzania portami lotniczymi i transportu lotniczego.

21. Nieusatysfakcjonowana udzielonymi odpowiedziami Komisja w dniu 3 czerwca 2003 r. przekazała Królestwu Belgii uzasadnioną opinię, na którą Królestwo Belgii odpowiedziało pismem z dnia 3 sierpnia 2003 r.

22. Ostatecznie, pismem złożonym w dniu 28 listopada 2005 r., Komisja postanowiła wnieść skargę na podstawie art. 226 WE.

## III — Analiza

23. Komisja utrzymuje, że środki przyjęte dekretem królewskim z dnia 14 kwietnia 2002 r. stanowią ograniczenia działalności samolotów, o których mowa w definicji zawartej w art. 2 lit. e) dyrektywy, wprowadzone w życie w okresie wyznaczonym na dokonanie transpozycji dyrektywy.

24. Ograniczenia te zostały przyjęte z pominięciem art. 5 i 6 omawianej dyrektywy. Wymienione artykuły ustanawiają szereg zasad odnoszących się do ocen, jakie należy przeprowadzić przy wprowadzaniu ograniczeń i wycofywaniu statków powietrznych „marginalnie zgodnych" z normami określonymi w tomie 1 część II rozdział 3 załącznika 16. Definicja statków powietrznych marginalnie zgodnych jest — jak wskazałem — podana w art. 2 lit. d).

25. Ponadto ograniczenia te zostały wprowadzone z pominięciem art. 10 dyrektywy. Artykuł ten zobowiązuje państwa członkowskie do przeprowadzania konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zastosowania ograniczeń w oparciu o art. 5 i 6 oraz nakłada na nie bardziej ogólny obowiązek zachowania przejrzystości dokonywanych przez nie wyborów.

26. Komisja podsumowuje swoją skargę w pkt 43, stanowiąc, że przyjęcie dekretu „w sposób trwały oddziałuje na warunki transpozycji i stosowania dyrektywy, ponieważ z uwagi na wymagane wycofanie niektórych samolotów, ocena problemów związanych z hałasem przewidziana w dyrektywie nie będzie mogła uwzględnić poziomu hałasu powodowanego przez wszystkie samoloty zgodne z normami zawartymi w rozdziale 3 załącznika 16 ICAO i w rezultacie nie będzie możliwa maksymalna poprawa sytuacji w zakresie hałasu, zgodnie z dyrektywą".

A — *Skutki dyrektyw w czasie upływu terminu transpozycji*

27. Żądanie Komisji opiera się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, któremu początek dał wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie [9].

28. Zdaniem Trybunału przepisy obowiązującej dyrektywy w związku z art. 10 akapit drugi WE i art. 249 akapit trzeci WE wymagają, aby:

„w terminie transpozycji wyznaczonym przez dyrektywę na jej wykonanie państwo członkowskie, do którego jest ona skierowana, powstrzymało się od podejmowania działań, które w poważny sposób utrudniałyby osiągnięcie przewidzianego w dyrektywie rezultatu" [10].

29. Do tej pory orzecznictwo to cytowano tylko w ramach postępowań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE. Niniejsza sprawa dotyczy natomiast postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartego na art. 226 WE.

9 — Wyżej wymieniony wyrok.

10 — Ibidem, pkt 10. Orzecznictwo potwierdzone wyrokami z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-14/02 ATRAL, Rec. str. I-4431; z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-316/04 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Zb.Orz. str. I-9759; z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. str. I-9981; z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. str. I-6057, i z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-138/05 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Zb.Orz. str. I-8339.

30. Orzecznictwo to nabiera znaczenia w odniesieniu do konieczności oceny zgodności z prawem przepisów wewnętrznych w związku z okolicznościami istniejącymi w chwili ich przyjęcia, tj. ustalenia, czy przepisy wspólnotowe, których termin transpozycji jeszcze nie upłynął, stanowią przeszkodę dla przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów wykonawczych niezgodnych z zobowiązaniami jakie nakłada prawo wspólnotowe.

31. Zakres tego orzecznictwa jest oczywisty.

32. Przede wszystkim należy dokonać rozróżnienia między wejściem w życie dyrektywy a terminem wyznaczonym na jej transpozycję. Artykuł 254 ust. 1 WE stanowi jasno:

„Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady oraz publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji".

33. W przypadku omawianej dyrektywy art. 17 przewiduje, że:

„Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie w dniu jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*".

Publikacja ta miała miejsce w dniu 28 marca 2003 r.

34. Począwszy od tej daty dyrektywa zaczyna istnieć i wywoływać skutki we wspólnotowym porządku prawnym oraz w stosunku do państw członkowskich, pozostawiając im termin na jej wprowadzenie w życie, który w tym przypadku określony jest w art. 16. Termin ten ma w szczególności dać państwom członkowskim czas niezbędny na przyjęcie przepisów dokonujących transpozycji [11].

35. To rzecznik generalny G.F. Mancini poruszył kwestię skutku dyrektyw w okresie transpozycji w swojej opinii, którą przedstawił w dniu 7 października 1986 r. w sprawie Teuling [12]:

„[…] nawet jeśli dyrektywa nie zawiera wyraźnej klauzuli standstill, jej notyfikacja powoduje »efekt zablokowania« w tym znaczeniu, że zabrania państwom członkowskim uchwalania przepisów sprzecznych z jej przepisami. […]. A zatem oczywiste jest, że przez sam fakt jej przyjęcia zobowiązuje ona państwa członkowskie do powstrzymania się od wprowadzania nowych przepisów, które mogłyby zaakcentować te różnice. […] Ale, tak jak każda z pozostałych swobód, również ta podlega ograniczeniom, a przede wszystkim ograniczeniom podyktowanym logiką. A zatem nie ma wątpliwości co do tego, że oznacza ona prawo do utrzymania w mocy przepisów lub praktyk niezgodnych z dyrektywą; jednakże, jak właśnie stwierdziłem, pewne jest również, że nie może ona pogłębić niezgodności, której ma zapobiec dyrektywa. Należy uznać między innymi fakt, że przepisy uchwalone w okresie przejściowym muszą być oceniane jako środki mające dokonywać transpozycji aktu wspólnotowego. Tego rodzaju środki mają co najmniej być niesprzeczne z przepisami jakie zawiera ten akt".

36. Orzecznictwo Trybunału potwierdza taki skutek we wspomnianym wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie. Chociaż orzeczenie Trybunału nie jest całkowicie zgodne ze stanowiskiem przyjętym przez

11 — Wyroki w ww. sprawie Inter-Environnement Wallonie, pkt 41, i z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-157/02 Rieser Internationale Transporte, Rec. str. I-1477, pkt 68.

12 — Wyrok z dnia 11 czerwca 1987 r. w sprawie 30/85, Rec. str. 2497, pkt 7.

rzecznika generalnego G.F. Manciniego to stanowi istotne osiągnięcie. Rozwiązanie wykracza poza to co zaproponował rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii przedstawionej we wspomnianej wyżej sprawie [13].

37. Trybunał określa skutki dyrektyw — w czasie upływu terminu transpozycji — w celu zapewnienia ich skuteczności, począwszy od chwili wejścia w życie, nie nakładając w związku z tym na państwa członkowskie obowiązku wcześniejszego działania. Ponadto Trybunał nie posuwa się do opowiedzenia się za ogólnym obowiązkiem powstrzymania się przez państwo członkowskie od działania w obszarach regulowanych dyrektywą.

38. Artykuł 10 akapit drugi WE i art. 249 akapit trzeci WE, zgodnie z ich wykładnią, zobowiązują państwa członkowskie do nieutrudniania osiągnięcia celów, do których dąży Wspólnota, tak jak zostały one zdefiniowane w dyrektywie. Spoczywający na państwie obowiązek działania nie podlega kontroli aż do upływu terminu transpozycji. Jednocześnie wydaje się, że dyrektywa wspólnotowa może, od momentu jej wejścia w życie, zapobiegać przyjmowaniu przepisów krajowych, które mogą zagrozić osiągnięciu jej celów.

39. Takie podejście, które opiera się na „dobrej wierze", nie jest dalekie od tego co przewiduje prawo międzynarodowe; art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w dniu 23 maja 1969 r., stanowi, że:

„Państwo jest obowiązane powstrzymywać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy:

[…]

b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbytnio się nie odwleka" [14].

40. Państwo członkowskie zachowuje swoje funkcje ustawodawcze i administracyjne; jednakże muszą one być wykonywane w sposób zgodny z przepisami dyrektywy i nie mogą być sprzeczne z dyrektywą lub co najmniej nie mogą utrudniać stosowania zasad ustanowionych na poziomie wspólnotowym.

13 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w ww. sprawie C-129/96.

14 — Zobacz wyrok Sądu z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie T-115/94 Opel Austria przeciwko Radzie, Rec. str. II-39, pkt 76–90.

41. Trybunał wymaga, aby w celu ustalenia ewentualnego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dokonano, oceny czy przepis krajowy może „w poważny sposób utrudniać" osiągnięcie celów dyrektywy.

42. Sąd wspólnotowy podkreślił w tym względzie, że należy dokonać oceny uregulowań krajowych uwzględniając:

„czy rzeczone przepisy stanowią pełną transpozycję dyrektywy, jak również konkretne skutki zastosowania tych niezgodnych z dyrektywą przepisów i ich trwanie w czasie" [15].

43. Okoliczność, iż rzeczone przepisy stanowią pełną transpozycję dyrektywy wymaga wcześniejszej oceny, czy dokonano właściwej transpozycji dyrektywy. Spełnienie obowiązku i dokonanie tego we właściwym czasie wydaje się trudne, jeśli działania jakie podjęto wyraźnie w tym celu nie są zgodne z wymogami.

44. Jednocześnie okoliczność, iż analizowany przepis wewnętrzny nie stanowi przepisu transponującego, nie oznacza, że przepis ten może być zwolniony z oceny jego zgodności z wymogami wspólnotowymi, ponieważ nie ma większego znaczenia, czy przepis prawa krajowego przyjęty po wejściu w życie dyrektywy ma na celu transpozycję tekstu prawa wspólnotowego, czy też nie [16].

45. Badanie konkretnych skutków stosowania przepisów krajowych i ich trwania w czasie powoduje przeniesienie analizy w bardziej konkretny wymiar.

46. Uregulowania krajowe mogą w poważny sposób utrudniać osiągnięcie rezultatu przewidzianego w dyrektywie, za każdym razem gdy w sposób trwały mogą doprowadzić do powstania sytuacji niezgodnej z celami wspólnotowymi.

47. Taka sytuacja może być wynikiem albo przyjęcia przepisów, albo powstania okoliczności faktycznych, które są niezgodne z celami wspólnotowymi i są trudne do odwrócenia.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie, pkt 47.

16 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie ATRAL, pkt 59; w sprawie Mangold, pkt 60, i w sprawie Adeneler i in., pkt 121.

48. Możliwe jest, że w czasie wyznaczonym na transpozycję dyrektywy wspólnotowej na poziomie krajowym wyznaczone zostają zobowiązania, które mogą doprowadzić do stworzenia pewnej sytuacji lub będą wymagać podjęcia trudnych do zmiany decyzji, wykraczające poza wspólnotowe wymogi i zasadniczo sprzeczne z tymi wymogami.

49. Uregulowania krajowe mogą na przykład ustanawiać zobowiązania, których wykonanie może uczynić bezskuteczną harmonizację dokonywaną na poziomie europejskim lub narzucać wybory, które mogą utrzymać się po upływie terminu transpozycji i wpływać z kolei na późniejszą ewolucję decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym.

50. Wydaje się, że możliwe jest zaliczenie do tego przypadku dekretu belgijskiego, który ostatecznie mógłby zmusić niektóre działające w Europie towarzystwa lotnicze do wymiany ich floty.

51. Należy również dokonać oceny, czy przyjęte środki nie wynikają z ewentualnej tymczasowej potrzeby. Zaistnienie takiej potrzeby może być wymagane w celu uzasadnienia przez państwo członkowskie przyjęcia przepisów niezgodnych z wymogami wspólnotowymi [17].

B — *Środki obrony Królestwa Belgii*

Kwestia niedopuszczalności

52. W swoich uwagach na piśmie Królestwo Belgii zauważa, że w skardze wniesionej na podstawie art. 226 akapit drugi WE Komisja przypomina, iż przed upływem terminu transpozycji rząd belgijski wprowadził w życie omawianą dyrektywę, przyjmując dekret królewski z dnia 25 września 2003 r. [18] dotyczący wprowadzenia ograniczeń działalności w porcie lotniczym Bruxelles-National, bez jednoczesnego uchylenia lub zmiany dekretu będącego przedmiotem niniejszej sprawy.

53. W pkt 20–29 odpowiedzi na skargę Królestwo Belgii zarzuca Komisji dodanie kolejnego zarzutu (niewymienionego w uzasadnionej opinii) — dotyczącego postawy przyjętej przez Królestwo Belgii po upływie terminu transpozycji rzeczonej dyrektywy. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału zarzut ten byłby niedopuszczalny [19].

54. Moim zdaniem zarzut podniesiony przez Królestwo Belgii na jego obronę jest bezzasadny.

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie, pkt 49.

18 — Opublikowany w *Moniteur belge* z dnia 26 września 2003 r.

19 — Wyrok z dnia 22 września 2005 r. w sprawie C-221/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-8307, pkt 38.

55. W rzeczywistości nie chodzi o przedstawienie nowego zarzutu ani o zarzut dotyczący transpozycji rzeczonej dyrektywy do prawa belgijskiego. Żaden nowy zarzut nie został sformułowany.

56. Podniesiony argument w relacji Komisji ma jedynie na celu wyjaśnienie, że do końca okresu transpozycji i w samym akcie transpozycji nie uchylono spornego przepisu i że nie można go uznać za przepis przejściowy. Ponadto Królestwo Belgii, pomimo postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, nie zmieniło uregulowań wewnętrznych w sposób wymagany przez Komisję i zgodnie ze zobowiązaniami uznanymi za wynikające z dyrektywy.

Inne środki obrony Królestwa Belgii

57. Środki obrony przedstawione przez Królestwo Belgii w odpowiedzi na argumenty Komisji koncentrują się głównie — z wyjątkiem kwestii dotyczącej niedopuszczalności skargi — na rzekomej zgodności dekretu królewskiego z dyrektywą oraz właściwym zastosowaniu zasad wspólnotowych.

58. Królestwo Belgii uważa, że przepisy zawarte w dekrecie królewskim z dnia 14 kwietnia 2002 r. muszą być uważane za istniejące ograniczenia działalności w rozumieniu art. 7 dyrektywy.

59. Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez Królestwo Belgii dyrektywa powinna być interpretowana w ten sposób, że jeżeli odnosi się do „ograniczeń działalności, o których zadecydowano już w chwili wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy", przywołany wyżej art. 7 wyłącza przepisy dekretu królewskiego z kwietnia 2002 r. z zakresu zastosowania dyrektywy, nawet jeśli zostały one sformalizowane dopiero po jej wejściu w życie.

60. Stanowisko Królestwa Belgii opiera się na interpretacji słowa „o których zdecydowano". W tym celu odwołuje się ono do różnic między przyjętym tekstem a tekstem propozycji Komisji i na poparcie swoich twierdzeń cytuje również tekst angielski [20]. W pierwotnej wersji tekstu angielskiego zamiast słowa „o których zadecydowano" („established" w wersji angielskiej), które znajduje się w ostatecznym tekście, użyto słowa „obowiązujących" („already in force").

61. Rząd belgijski zauważa, że rozwiązania zawarte w dekrecie królewskim z dnia

20 — COM(2001) 695 wersja ostateczna.

14 kwietnia 2002 r. zostały przyjęte przez rząd centralny już w dniu 11 lutego 2000 r. (aby potwierdzić ten fakt, rząd belgijski powołuje się na medialny rozgłos tej politycznej decyzji) i że zwłoka w ich ostatecznej formalizacji jest skutkiem szczególnej organizacji wewnętrznej państwa belgijskiego i podziału kompetencji między państwem centralnym a jednostkami sfederowanymi.

62. Nie mogę zgodzić się z tą argumentacją. Nie jest konieczne przyjęcie wykładni zaproponowanej przez Królestwo Belgii, aby dostrzec różnicę między słowami „obowiązujących" i „o których zadecydowano", użytymi kolejno w porównywanych tekstach; zwrot „o których zadecydowano" odnosi się do pojęcia, które w wyraźny sposób różni się od pojęcia odpowiadającego idei decyzji politycznej, do której odwołuje się strona pozwana.

63. Ponadto należy powtórzyć, że odstępstwo przewidziane w art. 7, które stanowi wyjątek od powszechnie obowiązujących przepisów zawartych w dyrektywie oraz w umowach międzynarodowych, które były dla niej podstawą, może być interpretowane tylko w sposób ścisły [21].

21 — Wyroki z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle i RPL Lochau, Zb.Orz. str. I-1, pkt 46, i z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 ANAV, Zb.Orz. str. I-3303, pkt 26.

64. Wyjaśnienie znaczenie art. 7 może ułatwić motyw 18 tej dyrektywy, zgodnie z którym:

„Jest konieczne dalsze utrzymywanie środków zarządzania hałasem w portach lotniczych oraz umożliwienie wprowadzenia pewnych zmian technicznych do środków częściowego ograniczenia działalności".

65. Motyw ten podkreśla konieczność utrzymania wyłącznie ograniczeń, o których zadecydowano już w chwili wejścia w życie dyrektywy; sam tytuł art. 7 odnosi się do „istniejących ograniczeń działalności".

66. Omawiany dekret, tak jak każdy akt zawierający normy prawne, rozpoczyna istnienie w porządku prawnym od chwili jego formalnego przyjęcia zgodnie z wewnętrznymi zasadami; chwila ta jest nierozerwalnie związana z momentem jego urzędowej publikacji, w wyniku której rozpoczyna on wywoływać skutki.

67. Sam dekret, opublikowany w *Moniteur belge* z dnia 17 kwietnia 2002 r., podaje jako datę jego przyjęcia dzień 14 kwietnia. Do tych elementów może odwołać się dokonujący wykładni.

68. Pewność prawa byłaby zagrożona, jeśli — w celu określenia odstępstw w stosowaniu przepisów wspólnotowych — można byłoby powoływać się na daty odnoszące się do decyzji politycznych, które nie są objęte reżimem zupełnej jawności.

69. Należy dodać, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie nie mogą powoływać się na okoliczności wewnętrzne lub praktyczne trudności w celu uzasadnienia opóźnienia w transpozycji [22]. Orzecznictwo to może być stosowane również mutatis mutandis do rozważanej sytuacji.

70. W celu wyodrębnienia polityk, o których państwo członkowskie zadecydowało już w danej chwili, nie można powoływać się na okoliczności związane z wewnętrznymi procedurami decyzyjnymi. Należy natomiast uwzględnić chwilę przyjęcia decyzji, ustaloną na podstawie ustaw krajowych i urzędowych aktów publikacji decyzji administracyjnych lub wykonawczych.

22 — Wyroki z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-303/92 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-4739; z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-150/97 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-259; z dnia 22 kwietnia 1999 r. w sprawie C-272/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2175; z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie C-212/98 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-8571; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-274/98 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-2823; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-236/99 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-5657; z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie C-319/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-10439; z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-423/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-11167; z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie C-494/99 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-2761, i z dnia 4 października 2001 r. w sprawie C-450/00 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-7069.

71. Odstępstwo przewidziane w art. 7 dyrektywy nie może być zatem uznane za mające zastosowanie do przepisów zawartych w dekrecie królewskim z dnia 14 kwietnia 2002 r.

72. Gdyby Trybunał nie miał uznać, że dekret stanowi środek, o którym zadecydowano wcześniej niż przyjęta została dyrektywa, Królestwo Belgii utrzymuje posiłkowo, że dekret ten jest zgodny z celami założonymi w dyrektywie i ponadto wypełnia lukę w przepisach, która powstała wraz z uchyleniem rozporządzenia nr 925/1999.

73. Również tego argumentu nie można uwzględnić.

74. Należy powtórzyć, że celem dyrektywy jest między innymi zastąpienie rozporządzenia nr 925/1999 w celu zmiany polityki wspólnotowej w tym obszarze poprzez zastąpienie wcześniejszego podejścia podejściem określanym jako „zrównoważone”.

75. Z tych względów uregulowania wprowadzone dekretem, oparte na wcześniej obowiązującym rozporządzeniu, ale które zostały przyjęte po jego uchyleniu, wydają się w poważny sposób utrudniać realizację celów określonych przez dyrektywę.

76. Ewentualne przyjęcie przepisów, które mogłoby nastąpić po uchyleniu rozporządzenia nr 925/1999, powinno uwzględniać podejście przyjęte w dyrektywie.

77. Ponadto nie można zgodzić się ze stanowiskiem Królestwa Belgii, zgodnie z którym przyjęcie wskazanego dekretu królewskiego z dnia 25 września 2003 r. w pełni wypełniało zobowiązania wspólnotowe.

78. Okoliczność, iż w obecnym stanie rzeczy w samym w porcie lotniczym Bruxelles-National natężenie ruchu przekracza rocznie 50 000 operacji cywilnych poddźwiękowych statków powietrznych i że dekret dotyczący tylko tego portu lotniczego został faktycznie przyjęty, nie pozwala uznać, że dekret z dnia 14 kwietnia 2002 r. nie jest objęty zakresem zastosowania dyrektywy.

79. Zakres dekretu z dnia 14 kwietnia 2002 r. jest ogólny, ponieważ nie jest w żaden sposób ograniczony do portów lotniczych nieobjętych zakresem zastosowania dyrektywy. Z tych względów może zagrozić on wykonaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy.

80. Ciążący na państwie belgijskim obowiązek zapewnienia transpozycji dyrektywy jest ponadto niezależny od faktu, czy na obszarze państwa członkowskiego działają porty lotnicze objęte zakresem zastosowania dyrektywy.

81. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału — cytowanym również w odniesieniu do dyrektywy 2002/30 — brak w danym państwie członkowskim określonej działalności, o której mowa w dyrektywie, nie może zwolnić tego państwa z obowiązku przyjęcia przepisów ustawowych lub wykonawczych w celu zapewnienia odpowiedniej transpozycji ogółu przepisów tej dyrektywy [23].

82. Należy również odrzucić argument dotyczący rzekomej luki prawnej, jaka powstała po uchyleniu rozporządzenia nr 925/1999. W istocie poprzednio obowiązujące uregulowania krajowe oraz dyrektywa 92/14/EWG [24] pozostają w dalszym ciągu w mocy, a państwa członkowskie nadal mają możliwość przyjmowania przepisów krajowych zgodnych z przepisami dyrektywy 2002/30.

23 — Wyroki z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-372/00 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-10303, pkt 11 i z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-71/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi (niepublikowany w Zbiorze, pkt 12).

24 — Dyrektywa Rady 92/14/EWG z dnia 2 marca 1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II rozdział 2 tom 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie drugie (1988) (Dz.U. L 76, str. 21).

83. Z przedstawionych powyżej względów uważam, że dekret królewski z dnia 14 kwietnia 2002 r. może w poważny sposób utrudniać osiągnięcie rezultatu przewidzianego w dyrektywie, ponieważ wprowadza ograniczenia działalności niezgodne z dyrektywą wspólnotową w czasie upływu terminu wyznaczonego na dokonanie transpozycji tej dyrektywy i tym samym znacznie ogranicza możliwość eksploatacji pewnej kategorii samolotów.

## IV — Wnioski

84. Podsumowując proponuję, by Trybunał orzekł, że:

Przyjmując w okresie transpozycji dyrektywy 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty dekret królewski z dnia 14 kwietnia 2002 r. regulujący ruch niektórych cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych w porze nocnej, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej dyrektywy i na mocy art. 10 akapit drugi WE i art. 249 akapit trzeci WE.