SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 16. März 2000 *

1. In der vorliegenden Rechtssache geht es hauptsächlich um die Frage, ob der Umstand, daß Belgien die Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser [1] (im folgenden: Richtlinie) nicht umgesetzt hat, durch höhere Gewalt gerechtfertigt werden kann.

2. Die Kommission beantragt die Feststellung gemäß Artikel 226 EG, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, daß es der Kommission ein Programm für den Vollzug dieser Richtlinie übermittelt hat, das hinsichtlich der Region Brüssel-Hauptstadt nicht mit der Richtlinie, namentlich ihrem Artikel 17, in Einklang steht. Das Königreich Belgien räumt ein, die Richtlinie nicht innerhalb der festgesetzten Frist umgesetzt zu haben, macht jedoch zu seiner Verteidigung drei Gründe geltend:

i) Die Nichtumsetzung der Richtlinie 91/271 sei aufgrund höherer Gewalt gerechtfertigt.

ii) Die Kommission hätte die in der Richtlinie festgesetzte Umsetzungsfrist verlängern, hilfsweise in Ausübung ihres Ermessens nach Artikel 226 EG im vorliegenden Fall auf die Klageerhebung verzichten müssen.

iii) Die Kommission habe ihre (stillschweigende) Entscheidung, eine Verlängerung der Umsetzungsfrist abzulehnen, nicht begründet.

Die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie

3. Die Richtlinie enthält eine Reihe allgemeiner Bestimmungen für das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser und das Behandeln und Einleiten von Abwasser bestimmter Industriebranchen. Ziel der Richtlinie ist es nach Artikel 1, die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen dieses Abwassers zu schützen. Zu diesem Zweck verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, Systeme für das Sammeln und Behandeln von kom-

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 135, S. 40, später geändert durch die Richtlinie 98/15/EG der Kommission vom 27. Februar 1998 (ABl. L 67, S. 29).

munalem Abwasser[2] für alle „Gemeinden“[3] mit mehr als 2 000 Einwohnerwerten (EW)[4] bereitzustellen.

4. Artikel 4 enthält allgemeine Bestimmungen für unter die Richtlinie fallendes Abwasser, deren Einzelheiten im vorliegenden Verfahren unerheblich sind. So muß unter die Richtlinie fallendes Abwasser mindestens einer Zweitbehandlung, d. h. einer Behandlung durch eine biologische Stufe, unterzogen werden[5].

5. Artikel 5 enthält besondere Bestimmungen für ökologisch empfindliche Gebiete. Die Mitgliedstaaten müssen diese Gebiete bis zum 31. Dezember 1993 gemäß den in Anhang II der Richtlinie festgelegten Kriterien ausweisen. In solche Gebiete eingeleitetes Abwasser muß einer weitergehenden als der in Artikel 4 beschriebenen Behandlung unterzogen werden. Ableitungen von Abwasser aus Behandlungsanlagen müssen den Anforderungen von Anhang I Abschnitt B der Richtlinie entsprechen.

6. Für die Artikel 4 und 5 gelten begrenzte Ausnahmen, die in der vorliegenden Rechtssache unerheblich sind.

7. Die Fristen für die Umsetzung der Richtlinie finden sich in verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie. Erheblich sind Artikel 3 Absatz 1, Artikel 4 Absatz 1 und insbesondere Artikel 5 Absatz 2. Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 setzen allgemeine Fristen für die Einrichtung von Kanalisationen und die Behandlung von kommunalem Abwasser. Je nach Größe der Gemeinde läuft die Frist entweder am 31. Dezember 2000 oder am 31. Dezember 2005 ab. Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 enthalten eine besondere Frist für kommunales Abwasser aus Gemeinden von mehr als 10 000 EW, das in gemäß Artikel 5 Absatz 1 ausgewiesene empfindliche Gebiete abgeleitet wird. Die Mitgliedstaaten mußten bis zum 31. Dezember 1998 dafür Sorge tragen, daß diese Gemeinden mit einer Kanalisation ausgestattet wurden und daß das Abwasser aus diesen Gemeinden einer weitergehenden als der in Artikel 4 beschriebenen Behandlung unterzogen wurde.

2 — Kommunales Abwasser wird in Artikel 2 Nummer 1 definiert als „häusliches Abwasser oder Gemisch aus häuslichem und industriellem Abwasser und/oder Niederschlagswasser“.

3 — Eine Gemeinde ist nach der Definition des Artikels 2 Nummer 4 ein „Gebiet, in welchem Besiedlung und/oder wirtschaftliche Aktivitäten ausreichend konzentriert sind für eine Sammlung von kommunalem Abwasser und eine Weiterleitung zu einer kommunalen Abwasserbehandlungsanlage oder einer Einleitungsstelle“.

4 — Ein EW wird in Artikel 2 Nummer 6 definiert als „organisch-biologisch abbaubare Belastung mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB_5) von 60 g Sauerstoff pro Tag“.

5 — Die Zweitbehandlung wird in Artikel 2 Nummer 8 definiert als „Abwasserbehandlung durch eine biologische Stufe mit einem Nachklärbecken oder ein anderes Verfahren, bei dem die Anforderungen nach Anhang I Tabelle 1 eingehalten werden“.

8. Artikel 8 ermöglicht die Verlängerung der in Artikel 4 Absatz 1 festgesetzten Fristen. Die Kommission kann Mitgliedstaaten Verlängerungen in Ausnahmefällen bei technischen Problemen in bezug auf die Bevölkerung in geographisch abgegrenzten Gebieten gewähren, jedoch nur aufgrund eines besonderen Antrags des Mitgliedstaats, der an die Kommission zu richten ist und in dem die bestehenden Schwierigkeiten darzulegen und ein Aktionsprogramm zu ihrer Überwindung sowie eine Terminplanung zur Umsetzung der Richtlinie vorzuschlagen sind.

9. Nach Artikel 17 der Richtlinie mußten die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1993 Programme für den Vollzug der Richtlinie aufstellen und der Kommission bis zum 30. Juni 1994 übermitteln. Artikel 19 schließlich setzt den Zeitpunkt, zu dem die Bestimmungen der Richtlinie in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden mußten, auf den 30. Juni 1993 fest.

Sachverhalt

10. Die belgische Region Brüssel-Hauptstadt (im folgenden: Region) übermittelte der Kommission ihr Programm für die Umsetzung der Richtlinie am 28. Mai 1996. Dieses Programm wurde der Kommission am 3. Juli 1996 auch von den belgischen staatlichen Behörden übersandt. Vorgesehen war der Bau von zwei neuen Wasserbehandlungsanlagen, einer im Norden und einer im Süden von Brüssel. Die nördliche Anlage sollte Ende 2003 fertig gestellt sein. Die Fertigstellung der südlichen Anlage wurde zu einem früheren Zeitpunkt erwartet; bei Einleitung des vorliegenden Verfahrens war sie jedoch noch nicht erfolgt [6].

11. Das Abwasser der Stadt Brüssel wird in das Becken der Senne eingeleitet. Ein Abschnitt dieses Beckens, der den größten Teil des Gebietes der Region umfaßt, wurde von den belgischen Behörden gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie als empfindliches Gebiet ausgewiesen. Da die Bevölkerung dieses Gebietes 10 000 EW übersteigt, hätten die Anlagen für das Sammeln und die Behandlung des Abwassers gemäß Artikel 3 Absatz 1 und 5 Absatz 2 spätestens Ende 1998 eingerichtet sein müssen. Die Kommission trägt vor, daß Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe, daß es ihr ein Programm für den Vollzug übermittelt habe, das diese Frist nicht beachte.

6 — Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Umsetzungsfrist ergreift, kann der Gerichtshof nicht berücksichtigen; vgl. Urteile in den Rechtssachen 291/84 (Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3483, Randnr. 15), 240/86 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 1835, Randnr. 14) und C-71/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-5991, Randnr. 18).

Verfahren

12. Als die Region der Kommission ihr Programm mit Schreiben vom 28. Mai 1996 bekannt gab, ersuchte sie sie zugleich, die in der Richtlinie festgesetzte Frist zu verlängern. Die Kommission beantwortete dieses Ersuchen nicht. Sie teilte den belgischen staatlichen Behörden mit Schreiben vom 30. September 1997 mit, daß das Programm ihrer Meinung nach die Richtlinie nicht umsetze. Nach Erhalt des Antwortschreibens des Königreichs Belgien vom 18. November 1997 und ergänzender Ausführungen der Region mit Schreiben vom 28. Oktober 1997 übersandte die Kommission dem Königreich Belgien am 27. Mai 1998 ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

13. Da dieses Schreiben unbeantwortet blieb, erließ die Kommission am 17. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie das Königreich Belgien aufforderte, binnen zwei Monaten die zur Durchführung dieser Stellungnahme erforderlichen Maßnahmen zu erlassen. Das Königreich Belgien unterrichtete die Kommission mit Schreiben vom 25. Januar 1999 und 17. März 1999 über die Schritte, die im Hinblick auf die Vergabe der Aufträge für den Bau der beiden Behandlungsanlagen in der Region unternommen würden. Die Kommission hielt diese Antworten für unzureichend und hat am 23. Juni 1999 Klage beim Gerichtshof erhoben.

Die Streitfragen und das Vorbringen der Parteien

14. Das Königreich Belgien räumt ein, die Richtlinie, namentlich Artikel 17, nicht innerhalb der festgesetzten Frist durchgeführt zu haben. Es macht jedoch zu seiner Verteidigung drei Gründe geltend.

Höhere Gewalt

15. Das Königreich Belgien trägt vor, außergewöhnliche Umstände, die als höhere Gewalt anzusehen seien, hätten die Region daran gehindert, rechtzeitig die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Richtlinie zu unternehmen. Die Verzögerung sei somit gerechtfertigt. Bei der Beurteilung dieses Vorbringens sind drei Fragen zu unterscheiden.

16. Erstens ist zu fragen, unter welchen Umständen die Nichtumsetzung einer Richtlinie nach Gemeinschaftsrecht wegen höherer Gewalt gerechtfertigt ist. „Höhere Gewalt" ist ein Rechtsbegriff, der in verschiedenen sprachlichen Formen und in unterschiedlichen Variationen im Recht zahlreicher Mitgliedstaaten existiert. Er bewirkt die Befreiung einer Person von einer rechtlichen Verpflichtung oder Haftung im wesentlichen dann, wenn eine unvor-

hersehbare Änderung der Umstände die Erfüllung der Verpflichtung unmöglich macht [7]. Der Gerichtshof hat niemals ausdrücklich entschieden, daß „höhere Gewalt" ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ist, und es erscheint zweifelhaft, ob sich ein solcher Grundsatz, der auf alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts anwendbar wäre, aus der bisherigen Rechtsprechung herleiten lässt [8].

17. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Begriff der höheren Gewalt im Gemeinschaftsrecht keine Rolle spielt. Der Gerichtshof hat mehrfach über Fragen höherer Gewalt entschieden, insbesondere in Rechtsstreitigkeiten im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik [9]. Vorschriften im Agrarsektor bestimmen oft ausdrücklich, daß die Wirtschaftsteilnehmer von der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen, z. B. derjenigen, die Waren entsprechend einer Ausfuhrlizenz zu exportieren, befreit sind, wenn die Erfüllung dieser Verpflichtung durch höhere Gewalt unmöglich gemacht wird. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich der Wirtschaftsteilnehmer nur dann auf höhere Gewalt berufen, wenn ungewöhnliche, unvorhersehbare und außerhalb seines Einflußbereichs liegende Umstände, die auch bei Anwendung der notwendigen Sorgfalt nicht hätten verhindert werden können, unüberwindliche Schwierigkeiten für die Erfüllung der betreffenden rechtlichen Verpflichtung schaffen [10]. Die Anwendung dieser Kriterien hängt eng mit dem Sachverhalt jedes Einzelfalls zusammen. Die Lehre von der höheren Gewalt ist naturgemäß eine flexible Doktrin, die eher auf billige Lösungen als auf genau festgesetzte Voraussetzungen ausgerichtet ist [11].

18. Während die vom Gerichtshof für den Agrarsektor entwickelte Definition der höheren Gewalt ein nützlicher Ausgangspunkt sein mag, sind die Einzelheiten der betreffenden Rechtsprechung in anderen Bereichen nicht relevant. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache Schwarzwaldmilch ausgeführt: [12]

„Da der Begriff der ‚höheren Gewalt' in den verschiedenen Rechtsgebieten und Anwendungsbereichen nicht völlig den gleichen Inhalt hat, ist seine Bedeutung nach dem rechtlichen Rahmen zu bestimmen, in dem er jeweils seine Wirkung entfalten soll."

7 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 68/77 (IFG/Kommission, Slg. 1978, 353, Randnr. 11).

8 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Capotorti in der Rechtssache 68/77 (zitiert in Fußnote 7, 380) und Schlußanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache 32/72 (Wasaknäcke, Slg. 1972, 1181, 1198).

9 — Vgl. z. B. Rechtssachen 64/74 (Reich, Slg. 1975, 261) und 68/77 (zitiert in Fußnote 7). Siehe auch Mitteilung C(88) 1696 der Kommission über den Begriff „höhere Gewalt" im Landwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1988, C 259, S. 10) sowie T. E. Thompson, „Force Majeure: The Context and Approach of the Court of Justice", *C.M.L.Rev.* 1987, S. 259.

10 — Vgl. z. B. Rechtssache 42/79 (Milch-, Fett- und Eierkontor, Slg. 1979, 3703) mit Schlußanträgen des Generalanwalts Capotorti sowie Rechtssachen 98/83 und 230/83 (Van Gend & Loos/Kommission, Slg. 1984, 3763). Die Rechtsprechung des Gerichtshofes läßt sich von der Definition der höheren Gewalt leiten, die in den meisten Rechtssystemen der Mitgliedstaaten gilt. Vgl. z. B. Cornu, *Vocabulaire Juridique*, 6. Auflage 1996, S. 375, und B. A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2. Auflage 1995, S. 366.

11 — Vgl. Rechtssachen 64/74 (zitiert in Fußnote 9) und 6/78 (Union Française de Céréales, Slg. 1978, 1675), in denen Bestimmungen über höhere Gewalt analog auf nicht von ihrem Wortlaut erfaßte Sachverhalte angewandt wurden.

12 — Rechtssache 4/68 (Slg. 1968, 562, 574). Vgl. auch Schlußanträge des Generalanwalts Gand, a. a. O., 392 ff.

19. Während die Agrarrechtsprechung das Verhältnis zwischen einzelnen Wirtshaftsteilnehmern und Behörden betrifft, geht es bei Klagen nach Artikel 226 EG wie der vorliegenden um die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. Es handelt sich um verschiedene rechtliche Zusammenhänge, die notwendigerweise verschiedenen Vorschriften unterliegen. Im letztgenannten Bereich ist der Begriff der höheren Gewalt enger auszulegen als im erstgenannten.

20. Was bedeutet nun genau „höhere Gewalt" im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien durch Mitgliedstaaten? In der Rechtssache Kommission/Italien [13] hatte der italienische Staat der Kommission nicht die in bestimmten Richtlinien vorgeschriebenen statistischen Angaben über den Güterkraftverkehr übermittelt. Italien konnte beweisen, daß alle relevanten Akten im Verkehrsministerium durch einen terroristischen Bombenanschlag zerstört worden waren. Die Kommission räumte in ihren Ausführungen vor dem Gerichtshof ein, daß dies als höhere Gewalt anzusehen sei. Daraufhin hat der Gerichtshof entschieden:

„Zwar konnte dieses Attentat, das am 18. Januar 1979 verübt wurde, einen Fall höherer Gewalt darstellen und unüberwindliche Schwierigkeiten hervorrufen, seine Auswirkungen konnten jedoch nur für eine gewisse Zeit andauern, nämlich für die Zeit, die eine Verwaltung bei Anwendung gewöhnlicher Sorgfalt objektiv benötigt hätte, um die zerstörten technischen Einrichtungen zu ersetzen und die Daten zu sammeln und zu verarbeiten. Die italienische Regierung kann sich deshalb nicht auf dieses Ereignis berufen, um damit zu rechtfertigen, daß sie es noch Jahre später unterlassen hat, ihren Verpflichtungen nachzukommen." [14]

21. Diesen Ausführungen zufolge war der Gerichtshof offensichtlich bereit, höhere Gewalt als gültige Rechtfertigung für die Nichtumsetzung einer Richtlinie innerhalb der festgesetzten Frist anzuerkennen. Er hat jedoch nicht genau definiert, was höhere Gewalt ist [15]. Auch in späteren Rechtsstreitigkeiten über die Nichtumsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien durch Mitgliedstaaten wird die genaue Bedeutung dieses Begriffes nicht bestimmt.

22. Gleichwohl ist klar, daß der Begriff der höheren Gewalt im vorliegenden Zusammenhang sehr eng umrissen ist. Tatsächlich ist es bislang keinem Mitgliedstaat gelungen, die Nichtumsetzung einer Richtlinie innerhalb der festgesetzten Frist mit höherer Gewalt zu rechtfertigen. Im allgemeinen müssen Richtlinien rechtzeitig umgesetzt werden, auch wenn sich dies als äußerst schwierig erweist.

23. So muß der betreffende Mitgliedstaat, wenn ihm die Frist für die Umsetzung einer

13 — Rechtssache 101/84 (Slg. 1985, 2629).

14 — Randnr. 16 des Urteils.

15 — Vgl. auch Urteil in der Rechtssache 70/76 (Kommission/Griechenland, Slg. 1987, 3545, Randnrn. 9 und 10).

Richtlinie zu kurz erscheint, geeignete Schritte auf Gemeinschaftsebene unternehmen, um die erforderliche Verlängerung zu erhalten [16]. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf praktische oder administrative Schwierigkeiten berufen kann, um die Nichteinhaltung der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Verpflichtungen zu rechtfertigen [17]. Das gleiche gilt für Bestimmungen, Übungen oder Umstände der internen Rechtsordnung des Mitgliedstaats selbst [18]. Ein Mitgliedstaat kann sich deshalb nicht auf Schwierigkeiten berufen, die sich aus dem föderativen Charakter seiner Verfassungsordnung ergeben, um eine solche Nichtumsetzung zu rechtfertigen. Daß die Erfüllung einer bestimmten gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung nicht in die Zuständigkeit der zentralen Staatsgewalt, sondern einer halbautonomen lokalen Körperschaft, wie es eine belgische Region ist, fällt, entbindet den Mitgliedstaat nicht von seiner Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft.

24. Unerheblich für das Verfahren nach Artikel 226 EG ist auch der Umstand, daß die Behörden des Mitgliedstaats nicht beabsichtigten, ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu verletzen. In diesem Verfahren geht es um die objektive Feststellung, daß ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nicht erfüllt hat, nicht dagegen um Fragen des Verschuldens [19].

25. Die Nichtumsetzung einer Richtlinie kann deshalb nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt werden. Die Berufung auf höhere Gewalt kann allenfalls akzeptiert werden, wenn sich ein Mitgliedstaat infolge unvorhersehbarer Umstände, die außerhalb seines Einflußbereichs lagen, unüberwindlichen Schwierigkeiten gegenübersah, die ihn an der Umsetzung der Richtlinie gehindert haben. Darüber hinaus dürften derartige Schwierigkeiten die Nichtumsetzung nur so lange rechtfertigen, als eine Verwaltung bei Anwendung gewöhnlicher Sorgfalt braucht, um sie zu überwinden. Diese Voraussetzungen müssen in der Praxis sehr streng gehandhabt werden. Die Umstände, unter denen sich ein Mitgliedstaat auf höhere Gewalt berufen kann, sind, wie bereits gesagt, enger umrissen, als wenn sich ein Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen des Landwirtschaftsrechts auf höhere Gewalt beruft.

26. Zweitens wirft die Berufung auf höhere Gewalt die Frage auf, ob sich die Region in einer Lage befand, die als höhere Gewalt im Sinne der gegebenen Definition anzusehen ist. Die belgische Regierung bejaht diese Frage unter Berufung auf die Vielschichtigkeit der belgischen Verfassungsgeschichte.

16 — Vgl. z. B. Urteile in den Rechtssachen 52/75 (Kommission/Italien, Slg. 1976, 277, Randnr. 10) und C-71/97 (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 16).

17 — Vgl. z. B. Rechtssache C-42/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1990, I-2821, Randnr. 24).

18 — Vgl. z. B. Urteile in den Rechtssachen 77/69 (Kommission/Belgien, Slg. 1970, 237, Randnr. 15), 8/70 (Kommission/Italien, Slg. 1970, 961), C-259/94 (Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-1947, Randnr. 5), C-71/97 (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 17), C-298/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-3301, Randnrn. 13 und 14) und C-326/97 (Kommission/Belgien, Slg. 1998, I-6107, Randnrn. 6 und 7).

19 — Vgl. z. B. Urteile in den Rechtssachen C-301/81 (Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467, Randnr. 8) und 71/97 (Kommission/Spanien, zitiert in Fußnote 6, Randnr. 14).

27. Sie hat sowohl in ihren Schriftsätzen als auch in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, daß in Belgien in den letzten dreißig Jahren ein Prozess konstitutioneller Dezentralisierung oder Regionalisierung stattgefunden habe. Während viele Verfassungsfragen 1980 durch Gesetz entschieden worden seien, sei der Status der Region ungewiß geblieben und unter den verschiedenen Sprachgruppen, aus denen die belgische Bevölkerung bestehe, umstritten. Erst 1988 sei der Status der in Rede stehenden Region schließlich vom Gesetzgeber festgelegt worden.

28. Wegen der lang andauernden Ungewissheit über den Status der Region sei es unmöglich gewesen, die zur rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Auch habe die Ungewissheit in diesem Punkt zu finanziellen Problemen geführt, die den Vollzug der Richtlinie erschwert hätten. Der Jahreshaushalt der Region für Umweltzwecke beträgt nach den Akten 1 800 000 000 BEF in einem Gesamthaushalt von 65 000 000 000 BEF. Schließlich ist in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen worden, daß die Regionalbehörden vor technischen Schwierigkeiten stünden, die mit dem sumpfigen Umland der Stadt Brüssel zusammenhingen und die Bestimmung geeigneter Standorte für die beiden Wasserbehandlungsanlagen verzögert hätten.

29. Ich kann diesem Vorbringen nicht folgen. Wie oben dargelegt wurde, können nach ständiger Rechtsprechung praktische, administrative und finanzielle Schwierigkeiten die Nichtumsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie durch einen Mitgliedstaat nicht rechtfertigen. Die Schwierigkeiten, vor denen die Region stand, können, so ernst und bedauerlich sie auch sind, nicht als höhere Gewalt in einem Verfahren nach Artikel 226 EG angesehen werden. Sie waren eindeutig nicht das Resultat unvorhersehbarer und unbeeinflußbarer Umstände, wie es das Bombenattentat in der erwähnten Rechtssache Kommission/Italien war [20]. Die Nichtumsetzung der Richtlinie durch die Region war vielmehr die vorhersehbare Konsequenz eines rein innerstaatlichen Problems.

30. Eine dritte Frage ist angesichts der Berufung auf höhere Gewalt zu prüfen: War der belgische Staat durch Umstände, die als höhere Gewalt anzusehen sind, daran gehindert, die Region in ihren Bemühungen um den Vollzug der Richtlinie zu unterstützen?

31. Die Bedeutung dieser Frage, die sich nur stellt, wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommt, daß die Region mit einem Fall höherer Gewalt konfrontiert war, lässt sich leicht erklären. Die Verpflichtung zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts obliegt dem Königreich Belgien. Die Berufung auf höhere Gewalt kann deshalb nur durchgreifen, wenn dargetan werden kann, daß der belgische Staat einem Fall höherer Gewalt gegenüberstand, der ihn daran hinderte, der Region aus ihrer finanziellen und praktischen Notlage herauszuhelfen.

20 — Rechtssache 101/84 (zitiert in Fußnote 13).

32. Der belgische Staat führt im wesentlichen aus, er habe der Region nicht helfen können, weil dadurch das schwierige Machtgleichgewicht zwischen den verschiedenen föderativen Körperschaften in Belgien gestört worden wäre und die Bemühungen, Belgien als eine friedliche rechtliche Einheit zu erhalten, ernsthaft untergraben worden wären. Dieses Vorbringen hält einer Prüfung nicht stand. Die Notwendigkeit, ein Machtgleichgewicht sowie friedliche Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen aufrechtzuerhalten, vor die sich der belgische Staat gestellt sieht, ist ein rein internes und vorhersehbares Problem, das nicht als höhere Gewalt angesehen werden kann.

33. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß die Nichtumsetzung der Richtlinie durch das Königreich Belgien nicht aus Gründen höherer Gewalt gerechtfertigt war.

Verlängerung der Frist

34. Das zweite Verteidigungsvorbringen des Königreichs Belgien geht dahin, daß die Kommission eine Verlängerung der in der Richtlinie festgesetzten Umsetzungsfrist hätte gewähren oder beim Rat beantragen müssen. Dieses Vorbringen gliedert sich in zwei Teile.

35. Ursprünglich hat Belgien geltend gemacht, die Kommission hätte die Frist auf der Grundlage des Artikels 8 der Richtlinie verlängern müssen. Dieses Vorbringen ist offensichtlich aufgegeben worden, und zwar aus guten Gründen. Wie die Kommission ausgeführt hat, ermöglicht der Wortlaut des Artikels 8 nur eine Verlängerung der in Artikel 4 festgesetzten allgemeinen Fristen. Die in den Artikeln 3 Absatz 1 und 5 Absatz 2 festgesetzte besondere Frist für die gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie ausgewiesenen empfindlichen Gebiete kann nicht auf diese Weise verlängert werden[21]. Zudem entspricht das Schreiben, das die Region der Kommission am 28. Mai 1996 übersandt hat, nicht den Formerfordernissen des Artikels 8.

36. Belgien macht ferner geltend, die Kommission hätte den Rat ersuchen müssen, die in den Artikeln 3 Absatz 1 und 5 Absatz 2 festgesetzten Fristen im Wege einer Änderung der Richtlinie für Belgien zu verlängern. Sie verweist insoweit auf die in Artikel 10 EG verankerte Pflicht der Kommission zur Zusammenarbeit.

37. Auch dieses Vorbringen greift nicht durch. Zwar steht es im Ermessen der Kommission, Änderungen von Richtlinien vorzuschlagen oder auch um die Verlängerung von Fristen zu ersuchen; eine Verpflichtung zu einem solchen Schritt hat sie jedoch nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen. Die Schwierigkeiten, auf die sich Belgien hier berufen hat, sind von sol-

21 — Siehe für ein ähnliches Problem Rechtssache C-42/89 (zitiert in Fußnote 17).

chen außergewöhnlichen Umständen weit entfernt.

38. Belgien trägt schließlich vor, die Kommission hätte ihr Ermessen nach Artikel 226 EG dahin ausüben müssen, daß sie im vorliegenden Fall auf die Klageerhebung verzichtet hätte. Auch hier verweist Belgien auf die allgemeine Pflicht der Kommission zur Zusammenarbeit.

39. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Die Kommission besitzt nach Artikel 226 EG ein weites Ermessen und kann entscheiden, gegen welchen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten will [22]. Es stand der Kommission deshalb frei, im vorliegenden Fall zu einem späteren Zeitpunkt oder überhaupt nicht Klage gegen Belgien zu erheben. Nach ständiger Rechtsprechung ist es nicht Sache des Gerichtshofes, die Zweckmäßigkeit der Ausübung dieses Ermessens zu beurteilen [23] oder zu prüfen, welche Ziele mit einer Klage gemäß Artikel 226 EG verfolgt werden [24].

40. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß auch das von Belgien in zweiter Linie geltend gemachte Verteidigungsvorbringen unbegründet ist.

Mangelnde Begründung

41. Das dritte Verteidigungsvorbringen Belgiens geht dahin, daß die Kommission ihre Entscheidung, eine Verlängerung der in der Richtlinie festgesetzten Umsetzungsfrist abzulehnen, nicht begründet habe.

42. Belgien führt aus, daß die Region in ihrem Schreiben vom 28. Mai 1996 ausdrücklich um Fristverlängerung gebeten habe und daß ihre Gründe für die Stellung dieses Antrags in einem dem Schreiben beigefügten Bericht dargelegt gewesen seien. Die Kommission habe auf dieses Ersuchen nicht geantwortet und dann in ihrem Schreiben vom 30. September 1999 allgemein ausgeführt, sie könne weder die Frist verlängern noch auf die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage verzichten, da dies die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gefährden würde.

43. Belgiens Kritik am Verhalten der Kommission ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Es wäre meines Erachtens im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltungsführung besser gewesen, wenn die

22 — Vgl. z. B. Urteile in den Rechtssachen 7/68 (Kommission/Italien, Slg. 1968, 423, 428) und 416/85 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1988, 3127, Randnr. 9).

23 — Urteil in der Rechtssache C-200/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4299, Randnr. 9).

24 — Vgl. Rechtssache 416/85 (zitiert in Fußnote 22).

Kommission früher geantwortet und ihre ablehnende Entscheidung ausführlicher begründet hätte. Die Kommission weist jedoch zutreffend darauf hin, daß das Fehlen einer angemessenen Begründung Belgien nicht von seiner Verantwortung für die Umsetzung der Richtlinie entbinden kann. Dieses Vorbringen kann deshalb am Ausgang des vorliegenden Verfahrens nichts ändern.

Kosten

44. Nach Artikel 69 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat den entsprechenden Antrag gestellt. Belgien müßte deshalb verurteilt werden, die Kosten der Kommission zu tragen.

Ergebnis

45. Im Licht der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/271/EWG verstoßen hat, daß es der Kommission ein Programm für den Vollzug dieser Richtlinie übermittelt hat, das hinsichtlich der Region Brüssel-Hauptstadt nicht mit der Richtlinie, insbesondere Artikel 17, in Einklang steht, und

2. dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.