FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 16. marts 2000 *

1. Hovedspørgsmålet i denne sag er, om den belgiske stat kan påberåbe sig force majeure som begrundelse for dens undladelse af at gennemføre Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (herefter »direktivet«) [1].

2. Kommissionen har i medfør af artikel 226 EF nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det har givet Kommissionen oplysninger om et program til gennemførelse af direktivet, der ikke er i overensstemmelse med dettes bestemmelser, navnlig artikel 17, for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles. Kongeriget Belgien har anerkendt, at det ikke har gennemført direktivet inden for de i direktivet fastsatte frister, men har til sit forsvar gjort tre anbringender gældende.

i) Undladelsen af at gennemføre direktiv 91/271/EØF er undskyldelig på grund af force majeure.

ii) Kommissionen skulle have forlænget den i direktivet fastsatte frist for dets gennemførelse. Alternativt skulle Kommissionen have udøvet sit skøn efter artikel 226 EF på en sådan måde, at den ikke havde indledt en traktatbrudssag i dette tilfælde.

iii) Kommissionen angav ikke nogen begrundelse for den beslutning, den (implicit) traf om at afvise at forlænge fristen for direktivets gennemførelse.

De relevante bestemmelser i direktivet

3. Direktivet indeholder almindelige bestemmelser for opsamling, rensning og udledning af byspildevand samt rensning og udledning af spildevand fra visse industrisektorer. Ifølge dets artikel 1 er formålet med direktivet at beskytte miljøet mod negative påvirkninger fra sådanne spildevandsudledninger. Med dette for øje pålægger direktivet medlemsstaterne en pligt til at sikre, at der etableres anlæg til opsam-

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 135, s. 40. Direktivet er siden ændret ved Kommissionens direktiv 98/15/EF af 27.2.1998, EFT L 67, s. 29.

ling og rensning af byspildevand [2] for alle »byområder« [3] med over 2 000 personækvivalenter (PE) [4].

4. Artikel 4 indeholder almindelige bestemmelser, der finder anvendelse på spildevand omfattet af direktivet. Enkelthederne i disse bestemmelser har ikke betydning for sagen. Kort resumeret skal spildevand omfattet af direktivet som minimum underkastes sekundær rensning, dvs. en proces, som almindeligvis består af biologisk rensning [5].

5. Artikel 5 indeholder særlige bestemmelser for miljømæssigt følsomme områder. Medlemsstaterne skal senest den 31. december 1993 kortlægge følsomme områder efter de kriterier, der er fastlagt i bilag II til direktivet. Byspildevand, der udledes til sådanne følsomme områder, skal underkastes en mere vidtgående rensning end beskrevet i artikel 4. Udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand skal opfylde de relevante krav i punkt B i bilag I til direktivet.

6. Der er til artikel 4 og 5 fastsat visse begrænsede undtagelser, som ikke synes at have betydning for sagen.

7. De tidsfrister, der gælder for direktivets gennemførelse, findes i forskellige af dets bestemmelser. De for sagen relevante bestemmelser er artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 1, og navnlig artikel 5, stk. 2. Artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, fastsætter almindelige frister for etablering af kloaknet til opsamling og rensning af byspildevand. Afhængig af størrelsen af det pågældende byområde er fristen herfor enten den 31. december 2000 eller den 31. december 2005. Artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, fastsætter en særlig frist for byspildevand, der udledes fra byområder med over 10 000 PE til følsomme områder som defineret i artikel 5, stk. 1. Medlemsstaterne skulle senest den 31. december 1998 sikre, at der for disse byområder blev etableret kloaknet, samt sørge for, at spildevandet herfra blev renset mere vidtgående end beskrevet i artikel 4.

2 — »Byspildevand« er i artikel 2, nr. 1, defineret som »husspildevand eller en blanding af husspildevand og industrispildevand og/eller regnvand fra befæstede arealer«.

3 — Et »byområde« er i artikel 2, nr. 4, defineret som »et område, hvor befolkningen og/eller de økonomiske aktiviteter er tilstrækkelig koncentreret til, at byspildevand kan opsamles og ledes til et rensningsanlæg for byspildevand eller et endeligt udledningssted«.

4 — En PE er i artikel 2. nr. 6, defineret som »den mængde organisk stof, der kan nedbrydes biologisk med et femdøgns biokemisk iltforbrug (BOD5) på 60 g ilt pr. dag«.

5 — Sekundær rensning er i artikel 2, nr. 8, defineret som »rensning af byspildevand ved en proces, som almindeligvis består af biologisk rensning efterfulgt af en sekundær sedimentation, eller ved en anden proces, som indebærer overholdelse af kravene i tabel 1 i bilag I«.

8. I medfør af artikel 8 kan der ske forlængelse af tidsfristerne efter artikel 4, stk. 1. Kommissionen kan bevilge fristforlængelser i undtagelsestilfælde, der skyldes tekniske problemer for geografisk afgrænsede befolkningsgrupper. Forlængelser kan imidlertid kun bevilges på grundlag af en særlig anmodning fra medlemsstaten til Kommissionen, i hvilken der skal redegøres for de vanskeligheder, der er tale om, en handlingsplan med henblik på at overvinde disse, samt en tidsplan for gennemførelse af målsætningerne i direktivet.

9. Efter direktivets artikel 17 skulle medlemsstaterne senest den 31. december 1993 udarbejde programmer for gennemførelsen af direktivet og senest den 30. juni 1994 give Kommissionen oplysninger om disse programmer. Endelig bestemmer artikel 19, at direktivets bestemmelser skulle være gennemført i national ret senest den 30. juni 1993.

Sagens faktiske omstændigheder

10. Hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien (herefter »regionen«), gav den 28. maj 1996 Kommissionen oplysning om sit program for gennemførelsen af direktivet. Endvidere gav de belgiske myndigheder den 3. juli 1996 Kommissionen oplysning om det samme program. Programmet indeholdt planer for opførelse af to nye rensningsanlæg, det ene nord for og det andet syd for Bruxelles. Ifølge programmet skulle det nordlige anlæg stå færdigt ved udgangen af 2003. Selv om det var forventet, at det sydlige anlæg ville være færdigt på et tidligere tidspunkt, var det ikke færdiggjort på tidspunktet for anlægget af nærværende sag [6].

11. Spildevand fra byen Bruxelles udledes i floden Senne. En del af denne flods bassin, som dækker det meste af regionen, er af de belgiske myndigheder kortlagt som et følsomt område efter direktivets artikel 5, stk. 1. Da der er tale om et område med over 10 000 PE, skulle de nødvendige anlæg til opsamling og rensning af spildevand i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, have været på plads ved udgangen af 1998. Kommissionen gør gældende, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivet ved at give den oplysninger om et gennemførelsesprogram, der ikke overholder denne frist.

6 — Det bemærkes, at Domstolen ikke kan tage foranstaltninger, der er truffet af en medlemsstat efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, i betragtning, jf. dom af 17.9.1987, sag 291/84, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3483, præmis 15, af 24.3.1988, sag 240/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1835, præmis 14, og af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 18.

Retsforhandlinger

12. I forbindelse med at regionen ved skrivelse af 28. maj 1996 gav oplysning om sit program til Kommissionen, anmodede den Kommissionen om forlængelse af den i direktivet fastsatte frist. Kommissionen svarede ikke på denne anmodning, men meddelte ved skrivelse af 30. september 1997 de belgiske myndigheder, at programmet efter dens opfattelse ikke var i overensstemmelse med direktivet. Efter at have modtaget Kongeriget Belgiens svar med skrivelse af 18. november 1997 og regionens uddybende bemærkninger med skrivelse af 28. oktober 1997, fremsendte Kommissionen den 27. maj 1998 en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien, hvori den anmodede om dets bemærkninger inden for en frist på to måneder.

13. Da Kommissionen ikke modtog noget svar herpå, fremsendte den den 17. december 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Belgien til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder. Ved skrivelser af 25. januar 1999 og 17. marts 1999 oplyste Kongeriget Belgien Kommissionen om de skridt, det havde taget med henblik på tildeling af entreprisekontrakter vedrørende opførelse af de to rensningsanlæg i regionen. Kommissionen fandt disse svar utilstrækkelige, og den indbragte herefter den 23. juni 1999 nærværende sag for Domstolen.

Relevante spørgsmål og parternes argumentation

14. Kongeriget Belgien anerkender Kommissionens påstand om, at det ikke har gennemført direktivet, navnlig artikel 17, inden for den fastsatte frist. Det har imidlertid til sit forsvar gjort tre argumenter gældende.

Force majeure

15. Kongeriget Belgien gør gældende, at særlige omstændigheder, der udgør et tilfælde af force majeure, har forhindret regionen i at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre direktivet inden for fristerne. Forsinkelsen er derfor undskyldelig. For at kunne vurdere dette argument synes det formålstjenligt at sondre mellem tre spørgsmål.

16. Det første spørgsmål er, under hvilke omstændigheder en undladelse af at gennemføre et direktiv er undskyldelig efter fællesskabsretten som følge af force majeure. Force majeure er et retligt begreb, der under forskellige betegnelser og med visse forskelle genfindes i mange medlemsstaters retssystemer. Det har den retsfølge, at en person kan frigøres fra en retlig forpligtelse eller hæftelse, i det væsentlige hvis en uforudseelig ændring af omstændigheder

har gjort det umuligt at opfylde forpligtelsen [7]. Domstolen har aldrig udtrykkeligt udtalt, at force majeure er et almindeligt fællesskabsretligt princip, og det er tvivlsomt, om et sådant princip med gyldighed inden for alle områder af fællesskabsretten kan udledes af Domstolens hidtidige praksis [8].

17. Dette betyder imidlertid ikke, at force majeure ikke spiller nogen rolle i fællesskabsretten. Domstolen har ofte udtalt sig om rækkevidden af force majeure, navnlig i sager vedrørende den fælles landbrugspolitik [9]. Forordninger på landbrugsområdet bestemmer ofte udtrykkeligt, at erhvervsdrivende er fritaget for at opfylde retlige forpligtelser, f.eks. til at udføre varer i overensstemmelse med en udførselstilladelse, hvis opfyldelse af forpligtelsen er umulig som følge af force majeure. Det følger af Domstolens faste praksis, at en erhvervsdrivende kun kan påberåbe sig force majeure, hvis omstændigheder, der er usædvanlige, uforudseelige og uden for hans kontrol skaber uoverstigelige vanskeligheder for opfyldelsen af den pågældende retlige forpligtelse, der ikke kunne have været undgået, selv om der var udvist al tænkelig omhu [10]. Den konkrete anvendelse af disse betingelser hænger nøje sammen med de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag. Force majeure er af natur en fleksibel doktrin, der i højere grad drejer sig om at afstedkomme rimelige resultater end om præcist definerede betingelser [11].

18. Selv om den definition af force majeure, som er udviklet gennem Domstolens praksis på landbrugsområdet, kan være et brugbart udgangspunkt, er retspraksis på landbrugsområdet ikke relevant i andre sammenhænge. Domstolen fastslog i Schwarzwaldmilch-dommen [12]:

»Da begrebet force majeure ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige retlige discipliner og anvendelsesområder, skal dets betydning fastlægges under hensyn til den retlige sammenhæng, hvori dets virkninger skal udspille sig.«

7 — Jf. dom af 14.2.1978, sag 68/77, IFG, Sml. s. 353, præmis 11.

8 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti i sag 68/77, nævnt i fodnote 7, s. 380. Sammenlign med forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras i sag 32/72, Wasaknäcke, hvori der blev afsagt dom den 30.11.1972, Sml. s. 1181, især s. 1197.

9 — Jf. f.eks. dom af 20.2.1975, sag 64/74, Reich, Sml. s. 261 og af 14.2.1978, sag 68/77, nævnt i fodnote 7. Jf. også Kommissionens meddelelse K(88) 1696 vedrørende »force majeure inden for europæisk landbrugsret«, EFT 1988 C 259, s. 10, samt T.E. Thompson: »Force majeure: The Context and Approach of the Court of Justice«, *Common Market Law Review* 1987, s. 259.

10 — Jf. f.eks. dom af 13.12.1979, sag 42/79, Milch-, Fett- und Eierkontor, Sml. s. 3703, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti, samt dom af 13.11.1984, forenede sager 98/83 og 230/83, Van Gend & Loos, Sml. s. 3763. Domstolens praksis er inspireret af den force majeure-definition, som er fremherskende i flertallet af medlemsstaternes retssystemer. Jf. f.eks. G. Cornu, *Vocabulaire Juridique*, 6. udg., 1996, s. 375, og B.A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2. udg., 1995, s. 366.

11 — Jf. dom af 20.2.1975, sag 64/74, nævnt i fodnote 9, og af 11.7.1978, Union française de céréales, sag 6/78, Sml. s. 1675, hvor bestemmelser om force majeure fandt analog anvendelse på omstændigheder, der ikke var dækket af deres ordlyd.

12 — Dom af 11.7.1968, sag 4/68, Sml. 1965-1968, s. 527, org.ref.: Rec. s. 549, på s. 562. Jf. også forslaget til afgørelse fra generaladvokat Gand, s. 527, org.ref.: på s. 571.

19. Mens praksis på landbrugsområdet vedrører forholdet mellem individuelle erhvervsdrivende og offentlige myndigheder, vedrører sager som den foreliggende, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, medlemsstaternes forpligtelser over for Det Europæiske Fællesskab. Der er tale om forskellige retlige sammenhænge, som nødvendigvis må være undergivet forskellige regler. Området for anvendelse af force majeure-begrebet må antages at være snævrere i det sidstnævnte tilfælde end i det første.

20. Hvordan skal området for anvendelse af force majeure i forbindelse med medlemsstaters undladelse af at gennemføre fællesskabsdirektiver da afgrænses? I dommen i sagen Kommissionen mod Italien [13] havde den italienske stat undladt at meddele Kommissionen statistiske oplysninger om vejtransport som påkrævet efter visse direktiver. Den Italienske Republik kunne føre bevis for, at de relevante sagsmapper, der havde befundet sig i det italienske transportministerium, var blevet ødelagt som følge af et bombeangreb udført af terrorister, og Kommissionen anerkendte under sagens behandling for Domstolen, at dette udgjorde et tilfælde af force majeure. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen [14]:

»Ganske vist har attentatet, der fandt sted før den 18. januar 1979, kunnet udgøre et force majeure-tilfælde, der gav anledning til midlertidigt uoverstigelige vanskeligheder, men som imidlertid ikke efter udløbet af det tidsrum, som en normalt påpasselig forvaltning faktisk skal bruge for at erstatte det ødelagte materiel og indsamle og behandle oplysningerne, fortsat har kunnet gøre sig gældende. Den italienske regering kan derfor ikke påberåbe sig attentatet som begrundelse for, at den fortsat ikke i de efterfølgende år har opfyldt sine forpligtelser.«

21. Selv om Domstolen med denne udtalelse syntes villig til at acceptere, at force majeure kan udgøre en gyldig undskyldning for ikke at have gennemført et direktiv inden for den fastsatte frist, angav den ikke nøjagtig, hvad der udgør et tilfælde af force majeure [15]. Anvendelsesområdet for force majeure er heller ikke defineret i senere sager om medlemsstaters undladelse af at gennemføre fællesskabsdirektiver.

22. Det står ikke desto mindre klart, at begrebet force majeure må afgrænses meget snævert i denne sammenhæng. Det er da heller aldrig lykkedes en medlemsstat at få medhold i en sag ved at påberåbe sig force majeure som undskyldning for en undladelse af at gennemføre et direktiv inden for den fastsatte frist. Almindeligvis må direktiver gennemføres inden for fristerne, selv om dette viser sig yderst vanskeligt.

23. Medlemsstaten må derfor inden for Fællesskabets rammer tage hensigtsmæs-

13 — Dom af 11.7.1985, sag 101/84, Sml. s. 2629.
14 — Præmis 16.
15 — Jf. også dom af 17.9.1987, sag 70/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3545, præmis 9 og 10.

sige skridt til at opnå den fornødne forlængelse, hvis gennemførelsesfristen for et direktiv viser sig utilstrækkelig [16]. Domstolen har ofte udtalt, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig tekniske, økonomiske eller administrative vanskeligheder som undskyldning for ikke at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser [17]. Det samme gælder bestemmelser, administrativ praksis eller omstændigheder, der udspringer af medlemsstatens eget interne retssystem [18]. En medlemsstat kan derfor ikke påberåbe sig vanskeligheder forårsaget af den føderalistiske karakter af medlemsstatens forfatningsmæssige styreform som undskyldning for en sådan undladelse. Det forhold, at ansvaret for opfyldelsen af en særlig fællesskabsretlig forpligtelse påhviler et delvist selvstyrende lokalt organ som den pågældende belgiske region, og ikke den centrale statsforvaltning, fritager ikke medlemsstaten for dens forpligtelse over for Fællesskabet.

24. Hertil kommer, at det er uden betydning under en procedure efter artikel 226 EF, at myndighederne i medlemsstaten mangler forsæt til at bryde fællesskabsretlige forpligtelser. Denne procedure bygger på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser, og ikke på betragtninger over subjektiv skyld eller forsømmelser [19].

25. En undladelse af at gennemføre et direktiv er således kun undskyldelig under helt særlige omstændigheder. Et forsvar baseret på force majeure kan ikke godtages, medmindre der er tale om, at medlemsstaten som følge af uforudseelige, udefra kommende omstændigheder, der var hinsides dens kontrol, stod over for uoverstigelige vanskeligheder, som forhindrede den i at gennemføre direktivet. Hertil kommer, at sådanne vanskeligheder kun kan udgøre grundlag for at undlade en gennemførelse i så lang tid, det vil tage en normalt påpasselig forvaltning at overvinde disse. Det må antages, at disse betingelser vil blive administreret meget strengt i praksis. De omstændigheder, under hvilke en medlemsstat kan påberåbe sig force majeure, må som ovenfor anført afgrænses snævrere end de omstændigheder, under hvilke en erhvervsdrivende kan påberåbe sig force majeure-begrebet inden for rammerne af bestemmelserne på landbrugsområdet.

26. Det andet spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med argumentet om force majeure, er følgende: Stod regionen over for omstændigheder, der udgjorde et tilfælde af force majeure, således som begrebet er afgrænset ovenfor? Den belgiske regering har påberåbt sig den indviklede beskaffenhed af Belgiens forfatningsmæssige historie til støtte for sit anbringende om, at dette var tilfældet.

16 — Jf. f.eks. dom af 26.2.1976, sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 277, præmis 10, og af 1.10.1998, sag C-71/97, nævnt i fodnote 6, præmis 16.

17 — Jf. f.eks. dom af 5.7.1990, sag C-42/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2821, især s. 2841.

18 — Jf. f.eks. dom af 5.5.1970, sag 77/69, Kommissionen mod Belgien, Sml. 1970, s. 47, org.ref.: Rec. s. 237, præmis 15, af 18.11.1970, sag 8/70, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 187, org.ref.: Rec. s. 961, af 6.7.1995, sag C-259/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1947, præmis 5, af 1.10.1998, sag C-71/97, nævnt i fodnote 6, præmis 17, af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3301, præmis 13 og 14, og af 15.10.1998, sag C-326/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6107, præmis 6 og 7.

19 — Jf. f.eks. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8, og af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 6, præmis 14.

27. Den belgiske regering har både i sit skriftlige indlæg og under retsmødet redegjort for den forfatningsmæssige decentralisering eller regionalisering, der har fundet sted i Belgien i løbet af de sidste tredive år. Selv om mange forfatningsmæssige problemer blev løst gennem lovgivning i 1980, forblev regionens status et åbent spørgsmål og anfægtet af de forskellige sproglige grupperinger, der udgør den belgiske befolkning. Regionens status blev da heller ikke endelig fastslået ved lovgivning før i 1988.

28. Den belgiske regering gør gældende, at det på grund af den langvarige usikkerhed med hensyn til regionens status var umuligt at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at efterkomme direktivet inden for fristerne. Kongeriget Belgien gør endvidere gældende, at uvisheden vedrørende regionen har skabt økonomiske problemer, der gjorde det vanskeligt at efterkomme direktivet. Det fremgår af sagsakterne, at regionens årlige budget til miljøformål udgør 1 800 000 000 BEF ud af et samlet budget på 65 000 000 000 BEF. Endelig blev det under retsmødet gjort gældende, at de regionale myndigheder stod over for tekniske vanskeligheder forbundet med den moseagtige karakter af det landskab, der omgiver byen Bruxelles, hvilket forsinkede forløbet med hensyn til udpegning af egnede placeringer for de to rensningsanlæg.

29. Dette argument kan ikke tages til følge. Som der er redegjort for i det ovenstående, følger det af Domstolens faste praksis, at tekniske, administrative og økonomiske vanskeligheder ikke kan udgøre en undskyldning for manglende gennemførelse af et fællesskabsdirektiv. De vanskeligheder, regionen stod over for, hvor alvorlige og beklagelige de end var, udgør ikke et tilfælde af force majeure, der kan påberåbes under en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF. Vanskelighederne var tydeligvis ikke en følge af uforudsigelige og udefra kommende omstændigheder, som det var tilfældet med bombeangrebet i den ovenfor nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien [20]. Regionens manglende gennemførelse af direktivet var snarere den forudsigelige følge af et rent internt problem.

30. Det tredje spørgsmål, der skal undersøges i forbindelse med argumentet om force majeure, er det følgende: Var den belgiske stat, som følge af omstændigheder, der udgjorde et tilfælde af force majeure, forhindret i at bistå regionen i dens bestræbelser på at gennemføre direktivet?

31. Betydningen af dette spørgsmål, der kun skal stilles, såfremt Domstolen måtte finde, at regionen stod over for et tilfælde af force majeure, er indlysende. Forpligtelsen til at gennemføre fællesskabsretsakter påhviler Kongeriget Belgien. Anbringendet om force majeure kan derfor alene tages til følge, hvis der føres bevis for, at den belgiske stat stod over for et tilfælde af force majeure, der forhindrede den i at hjælpe regionen gennem dens økonomiske og praktiske vanskeligheder.

20 — Dom af 11.7.1985, sag 101/84, nævnt i fodnote 13.

32. Den belgiske stat gør i det væsentlige gældende, at den ikke kunne bistå regionen, fordi dette ville forrykke den nøje afstemte magtbalance mellem de forskellige føderale organer i Belgien og for alvor underminere dens bestræbelser på at fastholde Kongeriget Belgien som en fredelig juridisk enhed. Dette argument står ikke for en nærmere prøvelse. Nødvendigheden for den belgiske stat af at fastholde en magtbalance med henblik på at bevare det fredelige forhold mellem forskellige grupperinger er et problem af udelukkende intern og forudsigelig karakter, der ikke kan udgøre et tilfælde af force majeure.

33. Jeg må på dette grundlag nå til den konklusion, at Kongeriget Belgiens undladelse af at gennemføre direktivet ikke var undskyldelig som følge af force majeure.

Forlængelse af tidsfristen

34. Det andet argument, Kongeriget Belgien har gjort gældende til sit forsvar, er, at Kommissionen skulle have bevilget en forlængelse af den i direktivet fastsatte gennemførelsesfrist, eller have anmodet Rådet herom. Dette argument falder i to dele.

35. For det første gjorde Kongeriget Belgien oprindeligt gældende, at Kommissionen skulle have bevilget en forlængelse på grundlag af direktivets artikel 8. Dette argument synes nu at være frafaldet, hvilket er velbegrundet. Som påpeget af Kommissionen kan der efter ordlyden af artikel 8 alene bevilges forlængelse af de almindelige frister i artikel 4. De særlige frister, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, for følsomme områder kortlagt i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 1, kan ikke forlænges efter denne fremgangsmåde [21]. Hertil kommer, at den skrivelse, regionen fremsendte til Kommissionen den 28. maj 1996, ikke synes at opfylde de formelle betingelser, der er fastsat i artikel 8.

36. For det andet gør Kongeriget Belgien gældende, at Kommissionen skulle have forelagt Rådet et forslag til ændring af direktivet, som indrømmede det en forlængelse af fristerne efter artikel 3, stk. 1, og artikel 5, stk. 2. Den henviser i den forbindelse til den samarbejdsforpligtelse, der påhviler Kommissionen i henhold til artikel 10 EF.

37. Også dette argument savner grundlag. Selv om Kommissionen har en skønsmæssig beføjelse til at fremsætte forslag til ændring af direktiver, og herunder også beføjelse til at foreslå forlængelse af tidsfrister, ville den alene være forpligtet til at iværksætte sådanne skridt under helt særlige omstændigheder. De vanskeligheder, Kongeriget Belgien har påberåbt sig under denne sag,

21 — Jf. for en lignende problemstilling, dom af 5.7.1990, sag C-42/89, nævnt i fodnote 17.

udgør langt fra sådanne særlige omstændigheder.

38. Kongeriget Belgien gør endelig gældende, at Kommissionen skulle have udøvet sit skøn efter artikel 226 EF på en sådan måde, at den ikke havde indledt en traktatbrudssag i dette tilfælde. Den henviser herved igen til Kommissionens almindelige samarbejdsforpligtelse.

39. Dette argument kan ikke tiltrædes. Kommissionen har efter artikel 226 EF et vidt skøn ved afgørelsen af, mod hvilke overtrædelser af fællesskabsretten den vil anlægge en traktatbrudssag [22]. Det var derfor op til Kommissionen, om den i dette tilfælde ville udsætte, eller helt undlade, indgivelsen af en traktatbrudssag mod Kongeriget Belgien. Det følger af Domstolens faste praksis, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve dette skøn [23] eller at efterprøve, hvilke mål Kommissionen forfølger ved en traktatbrudssag indgivet i medfør af artikel 226 EF [24].

40. Jeg når på dette grundlag til den konklusion, at den anden række af argumenter, Kongeriget Belgien har anført til sit forsvar, savner grundlag.

Manglende begrundelse

41. Kongeriget Belgien har til sit forsvar i tredje række gjort gældende, at Kommissionen ikke angav nogen begrundelse for sin beslutning om at afvise at forlænge den i direktivet fastsatte gennemførelsesfrist.

42. Kongeriget Belgien peger på, at regionen i sin skrivelse af 28. maj 1996 udtrykkeligt anmodede om en forlængelse, og at dens begrundelse herfor fremgik af en rapport, der var vedlagt denne skrivelse. Kommissionen besvarede ikke denne anmodning før den i sin skrivelse af 30. september 1999 i almindelige vendinger bemærkede, at den ikke kunne bevilge nogen fristforlængelse eller undlade at anlægge en traktatbrudssag, da dette kunne være til skade for fællesskabsrettens ensartede anvendelse.

43. Kongeriget Belgiens kritik af Kommissionens adfærd har en vis styrke. Det havde efter min opfattelse været at foretrække, om Kommissionen i overensstemmelse med god forvaltningsskik havde svaret på et tidligere tidspunkt og angivet en mere udførlig begrundelse for sin beslutning om ikke at imødekomme regionens anmod-

22 — Jf. f.eks. dom af 10.12.1968, sag 7/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 541, org.ref.: Rec. s. 617, på s. 625, og af 21.6.1988, sag 416/85, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 3127, præmis 9.

23 — Jf. dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 9.

24 — Jf. dom af 21.6.1988, sag 416/85, nævnt i fodnote 22.

ning. Som Kommissionen med rette har påpeget, kan en undladelse af at angive en tilstrækkelig begrundelse imidlertid ikke fritage Kongeriget Belgien fra dets forpligtelse til at gennemføre direktivet. Dette argument kan derfor ikke påvirke udfaldet af nærværende sag.

Sagens omkostninger

44. I henhold til procesreglementets artikel 69 pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Belgien tilpligtes at betale sagens sagsomkostninger. Jeg mener derfor, at Kongeriget Belgien bør tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

45. På grundlag af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen:

1) fastslår, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand, idet det har givet Kommissionen oplysninger om et gennemførelsesprogram, der ikke er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser, navnlig artikel 17, for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles

2) tilpligter Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.