CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 16 maart 2000 *

1. De kernvraag in de onderhavige zaak is, of de niet-omzetting door België van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater [1] (hierna: „richtlijn") kan worden gerechtvaardigd op grond van overmacht.

2. De Commissie verzoekt het Hof overeenkomstig artikel 226 EG vast te stellen dat het Koninkrijk België de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de Commissie een uitvoeringsprogramma mee te delen dat wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft niet in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn, inzonderheid artikel 17 ervan. Het Koninkrijk België geeft toe dat het de richtlijn niet binnen de hierin voorgeschreven termijnen heeft omgezet, maar voert drie verweermiddelen aan:

i) De niet-omzetting van richtlijn 91/271 kan worden gerechtvaardigd op grond van overmacht.

ii) De Commissie had een verlenging van de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn moeten toestaan, dan wel, gebruikmakend van haar discretionaire bevoegdheid in het kader van artikel 226 EG, geen beroep in de onderhavige zaak moeten instellen.

iii) De Commissie heeft haar (stilzwijgend) besluit om de omzettingstermijn voor de richtlijn niet te verlengen, niet gemotiveerd.

De toepasselijke bepalingen van de richtlijn

3. De richtlijn voorziet in een aantal algemene regels voor het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede voor de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Het doel van de richtlijn is volgens artikel 1 het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van dit afvalwater. Te dien einde legt de richtlijn de lidstaten de verplichting op te zorgen voor systemen voor de opvang en behandeling

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB L 135, blz. 40. Deze richtlijn werd gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 (PB L 67, blz. 29).

van stedelijk afvalwater [2] voor alle „agglomeraties" [3] met meer dan 2 000 inwonerequivalent (i.e.). [4]

4. Artikel 4 bevat algemene regels die van toepassing zijn op afvalwater dat onder de richtlijn valt. De details van deze regels zijn voor deze zaak niet van belang. Kort gezegd komt het erop neer dat afvalwater dat onder de richtlijn valt minstens een tweede behandeling, dat wil zeggen een proces waarbij in het algemeen biologische behandeling plaatsvindt, dient te ondergaan. [5]

5. Artikel 5 bevat bijzondere bepalingen voor vanuit het oogpunt van milieu kwetsbare gebieden. De lidstaten dienen uiterlijk op 31 december 1993 volgens de in bijlage II bij de richtlijn neergelegde criteria de vanuit het oogpunt van milieu kwetsbare gebieden aan te wijzen. Stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in deze kwetsbare gebieden moet aan een behandeling worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling. Lozingen van waterzuiveringsinstallaties in kwetsbare gebieden dienen te voldoen aan de eisen van bijlage I, onder B, bij de richtlijn.

6. Voor de artikelen 4 en 5 gelden enkele beperkte uitzonderingen, die hier niet van belang zijn.

7. De termijnen voor de omzetting van de richtlijn zijn te vinden in verschillende bepalingen ervan. De in dit verband relevante bepalingen zijn artikel 3, lid 1, artikel 4, lid 1, en in het bijzonder artikel 5, lid 2. In artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, zijn algemene termijnen vastgesteld voor de aanleg van opvangsystemen en de behandeling van stedelijk afvalwater. Afhankelijk van de omvang van de betrokken agglomeratie loopt de termijn hetzij op 31 december 2000, hetzij op 31 december 2005 af. In artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 2, is een speciale termijn vastgesteld voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. dat wordt geloosd in kwetsbare gebieden die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 5, lid 1. De lidstaten dienden er uiterlijk op 31 december 1998 voor te zorgen dat deze agglomeraties voorzien waren van opvangsystemen en dat het afvalwater uit deze agglomeraties aan een behandeling werd onderworpen die verder ging dan de in artikel 4 omschreven behandeling.

2 — Stedelijk afvalwater wordt in artikel 2, lid 1, omschreven als „huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater".

3 — Een agglomeratie wordt in artikel 2, lid 4, omschreven als „een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren".

4 — Een i.e. wordt in artikel 2, lid 6, omschreven als „de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag".

5 — Secundaire behandeling wordt in artikel 2, lid 8, omschreven als „behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces waarbij in het algemeen biologische behandeling met secundaire bezinking plaatsvindt of een ander proces dat het mogelijk maakt de in tabel 1 van bijlage I vermelde eisen in acht te nemen".

8. Artikel 8 maakt een verlenging mogelijk van de in artikel 4, lid 1, neergelegde termijnen. In uitzonderlijke gevallen kan de Commissie de termijnen verlengen voor lidstaten die technische problemen ondervinden die verband houden met geografisch bepaalde bevolkingsgroepen. Deze verlengingen kunnen echter alleen worden toegestaan op speciaal verzoek van de lidstaat aan de Commissie, waarin de ondervonden moeilijkheden moeten worden uiteengezet, alsmede een actieprogramma om deze te overwinnen en een tijdschema om aan de richtlijn te voldoen.

9. Ingevolge artikel 17 van de richtlijn dienden de lidstaten uiterlijk op 31 december 1993 programma's op te stellen voor de uitvoering van de richtlijn, en deze programma's uiterlijk op 30 juni 1994 aan de Commissie mee te delen. Artikel 19 ten slotte bepaalt dat de bepalingen van de richtlijn op 30 juni 1993 door de lidstaten moesten zijn omgezet in nationale wetgeving.

De feiten

10. Op 28 mei 1996 deelde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: „Gewest") de Commissie zijn programma mee voor de uitvoering van richtlijn 91/271/EEG. Dit programma werd haar op 3 juli 1996 eveneens meegedeeld door de Belgische autoriteiten. Het programma voorzag in de bouw van twee nieuwe waterzuiveringsinstallaties, een ten noorden en een ten zuiden van Brussel. De noordelijke installatie zou volgens het programma eind 2003 gereed zijn. Hoewel de bouw van de zuidelijke installatie naar verwachting op een eerder tijdstip zou zijn voltooid, was deze ten tijde van de inleiding van deze procedure nog niet gereed. [6]

11. Het afvalwater van de stad Brussel wordt geloosd in het bekken van de rivier de Zenne. Van dit bekken is een gedeelte, dat het grootste deel van het grondgebied van het Gewest beslaat, door de Belgische autoriteiten aangewezen als kwetsbaar gebied in de zin van artikel 5, lid 1, van de richtlijn. Aangezien de bevolking van dit gebied meer dan 10 000 inwonerequivalent omvat, hadden de installaties voor het opvangen en de behandeling van afvalwater overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, en 5, lid 2, eind 1998 gereed moeten zijn. De Commissie stelt dat België de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de Commissie een programma voor de uitvoering mee te delen dat die termijn niet in acht nam.

6 — Er zij op gewezen dat de maatregelen die een lidstaat heeft getroffen na afloop van de in het met redenen omkleed advies genoemde termijn door het Hof niet in aanmerking kunnen worden genomen. Zie arresten Hof van 17 september 1987, Commissie/Nederland (291/84, Jurispr. blz. 3483, punt 15); 24 maart 1988, Commissie/Griekenland (240/86, Jurispr. blz. 1835, punt 14), en 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 18).

Het procesverloop

12. Toen het Gewest bij brief van 28 mei 1996 zijn programma aan de Commissie meedeelde, verzocht het tevens om verlenging van de in de richtlijn vastgestelde termijn. De Commissie beantwoordde dit verzoek niet en liet de Belgische autoriteiten bij brief van 30 september 1997 weten dat het programma naar haar mening niet voldeed aan de richtlijn. Nadat zij bij brief van 18 november 1997 het antwoord van het Koninkrijk België en bij brief van 28 oktober 1997 aanvullend commentaar van het Gewest had ontvangen, maande de Commissie het Koninkrijk België bij brief van 27 mei 1998 aan om binnen twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

13. Aangezien dit schrijven onbeantwoord bleef, bracht de Commissie op 17 december 1998 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij het Koninkrijk België verzocht de noodzakelijke maatregelen te treffen om binnen twee maanden aan dit advies te voldoen. Bij brieven van 25 januari en 17 maart 1999 deelde het Koninkrijk België de Commissie de stand van zaken mee betreffende de procedures voor de aanbesteding van de werken voor de bouw van de twee waterzuiveringsinstallaties in het Gewest. Van mening dat deze antwoorden ontoereikend waren, heeft de Commissie op 23 juni 1999 het onderhavige beroep ingesteld.

Geschilpunten en argumenten

14. Het Koninkrijk België erkent de richtlijn, inzonderheid artikel 17, niet tijdig te hebben omgezet. Het voert evenwel drie verweermiddelen aan.

Overmacht

15. Het Koninkrijk België stelt dat uitzonderlijke omstandigheden, die overmacht opleveren, het Gewest hebben verhinderd de noodzakelijke maatregelen te treffen om de richtlijn tijdig om te zetten. Om die reden is de vertraging zijns inziens gerechtvaardigd. Om dit argument te beoordelen, kan het zinvol zijn drie vragen te onderscheiden.

16. Allereerst de vraag onder welke omstandigheden de niet-omzetting van een richtlijn gemeenschapsrechtelijk gerechtvaardigd is op grond van overmacht. Overmacht is een juridisch begrip dat onder verschillende benamingen en in diverse varianten in de rechtsstelsels van veel lidstaten voorkomt. Het heeft tot gevolg dat een persoon wordt bevrijd van een juridische verplichting of aansprakelijkheid, voornamelijk wanneer een onvoorzienbare wijziging van omstandigheden de nako-

ming van de verplichting onmogelijk heeft gemaakt. [7] Het Hof heeft nooit uitdrukkelijk uitgemaakt dat overmacht een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, en het is twijfelachtig of een dergelijk, op alle terreinen van het gemeenschapsrecht toepasbaar beginsel uit de bestaande rechtspraak kan worden afgeleid. [8]

17. Dit betekent evenwel niet dat overmacht geen enkele rol speelt in het gemeenschapsrecht. Het Hof heeft zich vaak uitgesproken over de reikwijdte van overmacht, met name in zaken betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [9] Landbouwverordeningen bepalen dikwijls uitdrukkelijk dat marktdeelnemers zijn ontheven van de nakoming van juridische verplichtingen, bijvoorbeeld om producten in overeenstemming met een uitvoervergunning te exporteren, indien overmacht de nakoming van de verplichting onmogelijk maakt. Volgens vaste rechtspraak kan een marktdeelnemer zich alleen dan op overmacht beroepen, indien abnormale, onvoorzienbare en buiten zijn invloedssfeer liggende omstandigheden onoverkomelijke moeilijkheden veroorzaken voor de nakoming van de betrokken juridische verplichting, die ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden vermeden. [10] De toepassing van deze voorwaarden hangt nauw samen met de feiten van elk afzonderlijk geval. Overmacht is alleen al naar zijn aard een flexibel begrip, dat veeleer op billijke oplossingen dan op nauwkeurig omschreven voorwaarden is gericht. [11]

18. Hoewel de door het Hof op het gebied van de landbouw ontwikkelde definitie van overmacht een nuttig uitgangspunt kan vormen, zijn de details van de rechtspraak op landbouwgebied niet relevant voor andere gebieden. Zo oordeelde het Hof in het arrest Firma Schwarzwaldmilch [12]:

„dat de term ‚overmacht' op de verschillende rechtsgebieden en op de onderscheiden terreinen van rechtstoepassing niet een zelfde inhoud heeft, zodat zijn betekenis moet worden vastgesteld in het wettelijke kader binnen hetwelk hij tot rechtsgevolgen moet leiden".

7 — Zie arrest Hof van 14 februari 1978, IFG/Commissie (68/77, Jurispr. blz. 353, punt 11).

8 — Zie conclusie van advocaat-generaal Capotorti bij het arrest IFG/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, blz. 380. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Mayras bij het arrest Wasaknäcke (arrest van 30 november 1972, 32/72, Jurispr. blz. 1181, met name blz. 1197).

9 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 20 februari 1975, Reich (64/74, Jurispr. blz. 261), en IFG/Commissie, aangehaald in voetnoot 7. Zie ook mededeling C(88) 1696 van de Commissie met betrekking tot overmacht in het Europese landbouwrecht (PB 1988 C 259, blz. 10), en T.E. Thompson, „Force Majeure: The Context and Approach of the Court of Justice" (1987) *C.M.L. Rev.*, blz. 259.

10 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Hof van 13 december 1979, Milch-, Fett- und Eierkontor (42/79, Jurispr. blz. 3703), en conclusie van advocaat-generaal Capotorti, alsmede arrest Hof van 13 november 1984, Van Gend & Loos/Commissie (98/83 en 230/83, Jurispr. blz. 3763). De rechtspraak van het Hof laat zich leiden door de definitie van overmacht die in de rechtsstelsels van de meeste lidstaten geldt. Zie, bijvoorbeeld, G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, zesde druk, 1996, blz. 375, en B.A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, tweede druk, 1995, blz. 366.

11 — Zie arrest Reich, aangehaald in voetnoot 9, en arrest Hof van 11 juli 1978, Union française de céréales (6/78, Jurispr. blz. 1675), waarin overmachtsbepalingen bij analogie werden toegepast op omstandigheden die niet letterlijk binnen de bewoordingen ervan vielen.

12 — Arrest Hof van 11 juli 1968 (4/68, Jurispr. blz. 525, in het bijzonder blz. 537). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Gand, blz. 545.

19. Terwijl de rechtspraak op landbouwgebied betrekking heeft op de verhouding tussen individuele marktdeelnemers en de overheid, hebben de beroepen krachtens artikel 226 EG, zoals het onderhavige, betrekking op de verplichtingen van de lidstaten tegenover de Europese Gemeenschap. Het gaat hier dus om verschillende juridische kaders, die noodzakelijkerwijs aan verschillende regels zijn onderworpen. Het begrip overmacht zal in laatstbedoeld kader strikter worden toegepast dan in eerstbedoeld kader.

20. Wat nu is de reikwijdte van overmacht in het kader van de niet-omzetting door lidstaten van gemeenschapsrichtlijnen? In de zaak Commissie/Italië [13] had de Italiaanse Staat de Commissie niet de bij bepaalde richtlijnen voorgeschreven statistische gegevens inzake het wegvervoer doen toekomen. De Italiaanse Republiek kon bewijzen dat alle relevante bestanden die zich in het Ministerie van Transport bevonden, door een terroristische bomaanslag waren vernietigd. Voor het Hof gaf de Commissie toe dat dit overmacht opleverde. Dientengevolge oordeelde het Hof [14]:

„Ofschoon de bewuste aanslag, die vóór 18 januari 1979 plaatsvond, wellicht een geval van overmacht vormde en tot onoverkomelijke moeilijkheden heeft geleid, konden de gevolgen ervan zich niettemin slechts gedurende een bepaalde periode doen gevoelen, te weten de tijd die een voldoende nauwgezette administratie daadwerkelijk nodig had om de vernielde technische uitrusting te vervangen en om de gegevens te verzamelen en te verwerken. De Italiaanse regering kan zich derhalve niet op deze gebeurtenis beroepen ter rechtvaardiging, dat zij jaren later nog steeds niet aan haar verplichtingen heeft voldaan."

21. Hoewel het Hof met deze uitspraak bereid leek overmacht als een geldige reden te aanvaarden voor de niet-omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn, heeft het geen nauwkeurige definitie gegeven van het begrip overmacht. [15] In latere zaken betreffende niet-omzetting van richtlijnen door lidstaten wordt de reikwijdte van het begrip overmacht evenmin gedefinieerd.

22. Niettemin is het evident dat het begrip overmacht in deze context zeer nauw afgebakend is. Nog nooit heeft een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-omzetting van een richtlijn binnen de voorgeschreven termijn met succes op overmacht kunnen beroepen. In het algemeen moeten richtlijnen tijdig worden omgezet, ook wanneer dit uitzonderlijk moeilijk blijkt te zijn.

23. Zo dient de betrokken lidstaat, wanneer de termijn waarbinnen de richtlijn

13 — Arrest Hof van 11 juli 1985 (101/84, Jurispr. blz. 2629).
14 — Punt 16 van het arrest.
15 — Zie ook arrest Hof van 17 september 1987, Commissie/Griekenland (70/86, Jurispr. blz. 3545, punten 9 en 10).

moet worden omgezet te kort blijkt te zijn, op communautair niveau passende stappen te nemen teneinde de nodige verlenging van de termijn te verkrijgen. [16] Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat een lidstaat zich niet op technische, financiële of administratieve moeilijkheden kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen. [17] Datzelfde geldt voor nationale bepalingen, praktijken of situaties. [18] Een lidstaat kan derhalve ter rechtvaardiging van een dergelijke niet-nakoming geen beroep doen op moeilijkheden die worden veroorzaakt door het federale karakter van zijn constitutionele bestel. Dat de nakoming van een bepaalde gemeenschapsrechtelijke verplichting behoort tot de bevoegdheid van een semi-autonoom lokaal lichaam, zoals het Belgische Gewest, en niet tot die van de centrale overheid, ontslaat de lidstaat niet van zijn verplichting tegenover de Gemeenschap.

24. Ook de omstandigheid dat de autoriteiten van de lidstaat niet de bedoeling hadden de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te schenden, is irrelevant voor de procedure van artikel 226 EG. Bij deze procedure gaat het om de objectieve vaststelling dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, en niet om de vraag naar subjectieve schuld of nalatigheid. [19]

25. Niet-omzetting van een richtlijn kan derhalve alleen worden gerechtvaardigd in zeer uitzonderlijke omstandigheden. Een beroep op overmacht kan hoogstens worden geaccepteerd indien de lidstaat als gevolg van onvoorzienbare, buiten zijn toedoen ingetreden omstandigheden werd geconfronteerd met onoverkomelijke moeilijkheden die hem verhinderden de richtlijn om te zetten. Bovendien zouden deze moeilijkheden de niet-omzetting slechts rechtvaardigen gedurende de tijd die een normaal zorgvuldige administratie nodig heeft om deze te overwinnen. Deze voorwaarden moeten — naar mag worden aangenomen — in de praktijk zeer streng worden toegepast. De omstandigheden waarin een lidstaat een beroep kan doen op overmacht zijn, zoals hierboven uiteengezet, nauwer afgebakend dan de omstandigheden waarin een marktdeelnemer zich er in het kader van het landbouwrecht op kan beroepen.

26. De tweede vraag die met betrekking tot het beroep op overmacht dient te worden beantwoord luidt: leveren de omstandigheden waarmee het Gewest werd geconfronteerd overmacht in de zin van bovenstaande definitie op? Om deze vraag bevestigend te beantwoorden, baseert de Belgische regering zich op de ingewikkeldheid van de Belgische constitutionele geschiedenis.

16 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 26 februari 1976, Commissie/Italië (52/75, Jurispr. blz. 277, punt 10), en Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 6, punt 16).

17 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Hof van 5 juli 1990, Commissie/België (C-42/89, Jurispr. blz. I-2821, in het bijzonder blz. I-2841).

18 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 5 mei 1970, Commissie/België (77/69, Jurispr. blz. 237, punt 15); 18 november 1970, Commissie/Italië (8/70, Jurispr. blz. 961); 6 juli 1995, Commissie/Griekenland (C-259/94, Jurispr. blz. I-1947, punt 5); Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 6, punt 17); 28 mei 1998, Commissie/Spanje (C-298/97, Jurispr. blz. I-3301, punten 13 en 14), en 15 oktober 1998, Commissie/België (C-326/97, Jurispr. blz. I-6107, punten 6 en 7).

19 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 1 maart 1983, Commissie/België (301/81, Jurispr. blz. 467, punt 8), en 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 6, punt 14).

27. De Belgische regering heeft zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting uiteengezet dat de afgelopen dertig jaar in België een proces van grondwettelijke decentralisatie, of regionalisatie, heeft plaatsgevonden. Hoewel vele grondwettelijke vraagstukken in 1980 bij wet werden opgelost, bleef de status van het Gewest onduidelijk en omstreden onder de verschillende taalgemeenschappen die de Belgische bevolking vormen. Pas in 1988 werd de status van het Gewest uiteindelijk bij wet geregeld.

28. De Belgische regering stelt dat het vanwege de langdurige onzekerheid over de status van het Gewest onmogelijk was om de maatregelen te treffen die nodig waren om tijdig aan de richtlijn te voldoen. De onzekerheid rond het Gewest heeft voorts geleid tot financiële problemen, wat het moeilijk maakte om aan de richtlijn te voldoen. Het jaarlijkse budget van het Gewest voor milieudoeleinden bedraagt volgens de stukken 1 800 000 000 BEF op een totaalbudget van 65 000 000 000 BEF. Ten slotte werd ter terechtzitting aangevoerd dat de autoriteiten van het Gewest zich geconfronteerd zagen met technische moeilijkheden in verband met de moerassige omgeving van de stad Brussel, waardoor het zoeken naar geschikte locaties voor de twee waterzuiveringsinstallaties werd vertraagd.

29. Ik ben het daarmee niet eens. Hierboven werd reeds uiteengezet dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-omzetting van een gemeenschapsrichtlijn niet kan beroepen op technische, administratieve en financiële moeilijkheden. De moeilijkheden — hoe ernstig en betreurenswaardig ook — waarmee het Gewest werd geconfronteerd, leveren in het kader van een procedure op grond van artikel 226 EG geen overmacht op. Zij waren duidelijk niet het resultaat van onvoorzienbare, van buiten komende omstandigheden, zoals in het geval van de bomaanslag in het hierboven aangehaalde arrest Commissie/Italië. [20] De niet-omzetting door het Gewest van de richtlijn was veeleer het voorzienbare resultaat van een louter binnenlands probleem.

30. De derde vraag die in het kader van het beroep op overmacht moet worden onderzocht luidt: werd de Belgische Staat door omstandigheden die overmacht opleveren, verhinderd het Gewest bij te staan bij zijn inspanningen om de richtlijn om te zetten?

31. Het belang van die vraag, die alleen rijst indien het Hof van oordeel mocht zijn dat het Gewest met een geval van overmacht werd geconfronteerd, is eenvoudig uit te leggen. De verplichting tot uitvoering van het gemeenschapsrecht rust op het Koninkrijk België. Het argument dat sprake is van overmacht kan derhalve alleen standhouden, indien kan worden aangetoond dat de Belgische Staat zich geconfronteerd zag met een geval van overmacht dat hem verhinderde de financiële en praktische problemen van het Gewest te helpen oplossen.

20 — Arrest van 11 juli 1985, aangehaald in voetnoot 13.

32. De Belgische Staat betoogt in wezen dat hij het Gewest niet kon bijstaan, aangezien dit het delicate machtsevenwicht tussen de verschillende federale lichamen in België zou verstoren en zijn pogingen om België als een vreedzame juridische eenheid te behouden, ernstig zou ondermijnen. Dit argument is niet houdbaar. De noodzaak voor de Belgische Staat om een machtsevenwicht te handhaven, zodat de vreedzame betrekkingen tussen de verschillende groepen in stand blijven, is een puur binnenlands en voorzienbaar probleem dat geen overmacht kan opleveren.

33. Mitsdien kom ik tot de conclusie dat de niet-omzetting door het Koninkrijk België van de richtlijn niet op grond van overmacht kon worden gerechtvaardigd.

Verlenging van de termijn

34. Volgens het tweede verweermiddel van het Koninkrijk België had de Commissie een verlenging van de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn moeten toestaan, dan wel de Raad hierom moeten verzoeken. Dit argument is tweeledig.

35. Ten eerste voerde België aanvankelijk aan dat de Commissie een verlenging had moeten toestaan op basis van artikel 8 van de richtlijn. Van dit argument is kennelijk afgestapt, en niet zonder reden. Zoals de Commissie reeds opmerkte, staat artikel 8 naar de letter alleen verlenging toe van de algemene termijnen die zijn neergelegd in artikel 4. De speciale termijn die is neergelegd in artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 2, voor kwetsbare gebieden die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de richtlijn, kan niet op deze manier worden verlengd. [21] Bovendien lijkt de brief die het Gewest op 28 mei 1996 naar de Commissie heeft gezonden niet te voldoen aan de in artikel 8 neergelegde vormvereisten.

36. In de tweede plaats betoogt België dat de Commissie de Raad had moeten verzoeken, door middel van een wijziging van de richtlijn de termijnen van de artikelen 3, lid 1, en 5, lid 2, voor België te verlengen. Het verwijst daarbij naar de in artikel 10 EG neergelegde samenwerkingsplicht van de Commissie.

37. Ook dit argument is ongegrond. Hoewel de Commissie beschikt over een discretionaire bevoegdheid om wijzigingen van richtlijnen voor te stellen en ook om te verzoeken om verlenging van termijnen, is zij alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden daadwerkelijk hiertoe verplicht. De moeilijkheden waarop België zich in

21 — Zie, voor een soortgelijke kwestie, arrest van 5 juli 1990, Commissie/België, aangehaald in voetnoot 17.

deze zaak beroept, vormen bij lange na niet zulke uitzonderlijke omstandigheden.

38. Ten slotte stelt België dat de Commissie, gebruikmakend van haar discretionaire bevoegdheid in het kader van artikel 226 EG, geen beroep in de onderhavige zaak had moeten instellen. Ook hierbij verwijst het naar de algemene samenwerkingsplicht van de Commissie.

39. Dit argument kan niet worden aanvaard. In het kader van artikel 226 EG beschikt de Commissie over een ruime discretionaire bevoegdheid en kan zij zelf bepalen tegen welke schending van het gemeenschapsrecht zij een beroep wegens niet-nakoming instelt. [22] Daarom stond het de Commissie in deze zaak vrij te wachten met het instellen van beroep tegen België, dan wel hier helemaal van af te zien. Volgens vaste rechtspraak is het niet aan het Hof om de uitoefening van de bevoegdheid van de Commissie te toetsen [23], of te onderzoeken welke doelstellingen met een beroep krachtens artikel 226 EG worden nagestreefd. [24]

22 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Hof van 10 december 1968, Commissie/Italië (7/68, Jurispr. blz. 589, in het bijzonder blz. 597), en 21 juni 1988, Commissie/Verenigd Koninkrijk (416/85, Jurispr. blz. 3127, punt 9).

23 — Arrest Hof van 27 november 1990, Commissie/Griekenland (C-200/88, Jurispr. blz. I-4299, punt 9).

24 — Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 22.

40. Daarom ben ik van mening dat België's tweede reeks argumenten ongegrond is.

Gebrek aan motivering

41. België's derde verweermiddel houdt in dat de Commissie haar weigering om de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn te verlengen, niet heeft gemotiveerd.

42. België wijst erop dat het Gewest in zijn brief van 28 mei 1996 uitdrukkelijk om verlenging heeft verzocht en zijn redenen hiervoor heeft uiteengezet in een als bijlage bij deze brief gevoegd rapport. De Commissie heeft dit verzoek pas beantwoord toen zij bij brief van 30 september 1999 in algemene termen erop wees dat de Commissie geen verlenging van de termijn kon toestaan en evenmin kon afzien van een beroep wegens niet-nakoming, aangezien dit de eenheid van het gemeenschapsrecht in gevaar zou brengen.

43. De Belgische kritiek op de houding van de Commissie is niet geheel onterecht. Naar mijn mening ware het uit het oogpunt van behoorlijk bestuur te prefereren geweest wanneer de Commissie eerder had geantwoord en haar besluit om het verzoek van het Gewest niet in te willigen, nader had gemotiveerd. De Commissie wijst er echter

terecht op dat het ontbreken van een deugdelijke motivering België niet kan ontslaan van zijn verantwoordelijkheid om de richtlijn om te zetten. Dit argument kan derhalve aan de uitkomst van deze zaak niets veranderen.

Kosten

44. Volgens artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd, moet het Koninkrijk België in de kosten worden verwezen.

Conclusie

45. Gelet op het voorafgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk België de krachtens richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door de Commissie een uitvoeringsprogramma mee te delen dat wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft niet in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn, inzonderheid artikel 17 ervan; en

2) het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.