ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
M. F. G. JACOBS
της 16ης Μαρτίου 2000 *

1. Το κύριο ζήτημα στην παρούσα υπόθεση είναι κατά πόσο η παράλειψη του Βελγικού κράτους να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1991, για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων [1], είναι συγγνωστή για λόγους ανωτέρας βίας.

2. Η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί, σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ, ότι το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία, ανακοινώνοντάς της ένα πρόγραμμα θέσεως σε εφαρμογή που δεν συνάδει με τις διατάξεις της οδηγίας, συγκεκριμένα με το άρθρο 17, όσον αφορά την Περιφέρεια των Βρυξελλών. Το Βασίλειο του Βελγίου παραδέχεται ότι δεν έθεσε σε εφαρμογή την οδηγία εντός των προθεσμιών που τάσσονται από αυτήν, πλην όμως προβάλλει τρεις αμυντικούς ισχυρισμούς.

i) Η παράλειψη θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας είναι συγγνωστή λόγω του ότι οφείλεται σε ανωτέρα βία.

ii) Η Επιτροπή θα έπρεπε να χορηγήσει παράταση της προθεσμίας για τη θέση σε εφαρμογή που ορίζει η οδηγία. Άλλως, η Επιτροπή θα έπρεπε να κάνει χρήση της διακριτικής της ευχέρειας κατά το άρθρο 226 ΕΚ, ώστε να μην ασκήσει εν προκειμένω προσφυγή.

iii) Η Επιτροπή παρέλειψε να εκθέσει τους λόγους για την (σιωπηρή) αρνητική της απόφαση περί παρατάσεως της προθεσμίας θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας.

Οι σχετικές διατάξεις της οδηγίας

3. Η οδηγία 91/271 προβλέπει ένα σύνολο γενικών κανόνων για τη συλλογή, την επεξεργασία και την απόρριψη αστικών λυμάτων, καθώς και την επεξεργασία και την απόρριψη λυμάτων από ορισμένους βιομηχανικούς τομείς. Κατά το άρθρο 1, η οδηγία αφορά την προστασία του περιβάλλοντος από τις αρνητικές συνέπειες τέτοιου είδους απορρίψεως λυμάτων. Προς τον σκοπό αυτόν, η οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέψουν συστήματα συλλογής και

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 135, σ. 40. Η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε με την οδηγία 98/15/ΕΚ της Επιτροπής, της 27ης Φεβρουαρίου 1998 (ΕΕ L 67, σ. 29).

επεξεργασίας αστικών λυμάτων [2] για όλους τους «οικισμούς» [3] των οποίων ο πληθυσμός (Ι.Π.) [4] υπερβαίνει τις 2 000.

4. Στο άρθρο 4 τίθενται γενικοί κανόνες που έχουν εφαρμογή στα λύματα που αφορά η οδηγία. Οι λεπτομέρειες των κανόνων αυτών δεν έχουν σημασία στην παρούσα υπόθεση. Λύματα που αφορά η οδηγία πρέπει, συνοπτικά, να υπόκεινται τουλάχιστον σε δευτεροβάθμια επεξεργασία, δηλαδή μέθοδο που περιλαμβάνει κατά κανόνα βιολογική επεξεργασία [5].

5. Ειδικοί κανόνες για τις ευαίσθητες περιοχές από απόψεως περιβάλλοντος προβλέπονται στο άρθρο 5. Τα κράτη μέλη έπρεπε να προσδιορίσουν, το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1993, τις ευαίσθητες από απόψεως περιβάλλοντος περιοχές σύμφωνα με τα κριτήρια που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας. Τα αστικά λύματα που απορρίπτονται σ' αυτές τις ευαίσθητες περιοχές πρέπει να υποβάλλονται σε αυστηρότερη επεξεργασία από αυτή που περιγράφεται στο άρθρο 4. Οι απορρίψεις από τους σταθμούς επεξεργασίας των λυμάτων στις ευαίσθητες περιοχές πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του παραρτήματος Ι, σημείο Β, της οδηγίας.

6. Τα άρθρα 4 και 5 υπόκεινται σε ορισμένες περιορισμένες εξαιρέσεις, από τις οποίες καμία δεν φαίνεται να έχει σημασία στην παρούσα υπόθεση.

7. Οι προθεσμίες για τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας ανευρίσκονται σε διάφορες διατάξεις της. Πράγματι, οι σχετικές διατάξεις είναι το άρθρο 3, παράγραφος 1, το άρθρο 4, παράγραφος 1, και, ιδίως, το άρθρο 5, παράγραφος 2. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, και το άρθρο 4, παράγραφος 1, προβλέπουν τις γενικές προθεσμίες για τη θέση σε εφαρμογή του συστήματος συλλογής και επεξεργασίας των αστικών λυμάτων. Ανάλογα με το μέγεθος του συγκεκριμένου οικισμού, η προθεσμία λήγει είτε στις 31 Δεκεμβρίου 2000 είτε στις 31 Δεκεμβρίου 2005. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, και το άρθρο 5, παράγραφος 2, προβλέπουν ειδική προθεσμία για τα αστικά λύματα που προέρχονται από οικισμούς με Ι.Π. άνω των 10 000 και τα οποία απορρίπτονται σε ευαίσθητες περιοχές που έχουν προσδιοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1. Τα κράτη μέλη όφειλαν να μεριμνήσουν ώστε, το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1998, οι οικισμοί αυτοί να έχουν εφοδιαστεί με συστήματα συλλογής και τα λύματα που προέρχονται από τους οικισμούς αυτούς να υποβάλλονται σε αυστηρότερη επεξεργασία από αυτή που περιγράφεται στο άρθρο 4.

2 — Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, ως αστικά λύματα ορίζονται «τα οικιακά λύματα ή το μίγμα οικιακών με βιομηχανικά λύματα ή/και όμβρια ύδατα».

3 — Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 4, νοούνται ως οικισμοί «οι περιοχές στις οποίες ο πληθυσμός ή/και οι οικονομικές δραστηριότητες είναι επαρκώς συγκεντρωμένα ώστε τα αστικά λύματα να μπορούν να συλλέγονται και να διοχετεύονται σε σταθμό επεξεργασίας αστικών λυμάτων ή σε τελικό σημείο απόρριψης».

4 — Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 6, νοείται ως ισοδύναμος πληθυσμός (Ι.Π.) «το αποικοδομήσιμο οργανικό φορτίο που παρουσιάζει βιομηχανικές ανάγκες σε οξυγόνο πέντε ημερών (BOD5) ίσες προς 60 g/ημέρα».

5 — Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 8, νοείται ως δευτεροβάθμια επεξεργασία «η επεξεργασία των αστικών λυμάτων με μέθοδο που, κατά κανόνα, περιλαμβάνει βιολογική επεξεργασία με δευτεροβάθμια καθίζηση ή με άλλες μεθόδους διά των οποίων τηρούνται οι απαιτήσεις που καθορίζονται στον πίνακα 1 του παραρτήματος Ι».

8. Το άρθρο 8 επιτρέπει την παράταση των προθεσμών που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η Επιτροπή μπορεί να χορηγεί παρατάσεις στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τεχνικά προβλήματα σε σχέση με γεωγραφικά καθορισμένες ομάδες πληθυσμού. Παρατάσεις μπορούν, πάντως, να παρέχονται μόνον κατόπιν ειδικής αιτήσεως του κράτους μέλους προς την Επιτροπή, στην οποία πρέπει να εκτίθενται οι τεχνικές δυσκολίες που συναντά το κράτος μέλος, ένα πρόγραμμα δράσεως για την υπερνίκησή τους και ένα χρονοδιάγραμμα για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία.

9. Κατά το άρθρο 17 της οδηγίας, τα κράτη μέλη όφειλαν να καταρτίσουν, το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1993, ένα πρόγραμμα θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας και να ενημερώσουν την Επιτροπή σχετικά με το πρόγραμμα αυτό το αργότερο μέχρι τις 30 Ιουνίου 1994. Τέλος, το άρθρο 19 όρισε τις 30 Ιουνίου 1993 ως την ημερομηνία κατά την οποία οι διατάξεις της οδηγίας έπρεπε να έχουν μεταφερθεί στη νομοθεσία των κρατών μελών.

Περιστατικά

10. Η βελγική Περιφέρεια των Βρυξελλών (στο εξής: Περιφέρεια) ανακοίνωσε στην Επιτροπή στις 28 Μαΐου 1996 το πρόγραμμά της θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας 91/271/ΕΟΚ. Το πρόγραμμα αυτό ανακοινώθηκε επίσης στην Επιτροπή από τις βελγικές αρχές στις 3 Ιουλίου 1996. Το πρόγραμμα προβλέπει την κατασκευή δύο νέων σταθμών καθαρισμού των υδάτων, τον ένα βορείως και τον άλλο νοτίως των Βρυξελλών. Στο πρόγραμμα αναφέρεται ότι ο βόρειος σταθμός θα ολοκληρωνόταν στα τέλη του 2003. Ενώ αναμενόταν ότι ο νότιος σταθμός θα ολοκληρωνόταν νωρίτερα, δεν είχε ολοκληρωθεί μέχρι της ενάρξεως της παρούσας διαδικασίας [6].

11. Τα λύματα της πόλεως των Βρυξελλών απορρίπτονται στη λεκάνη του ποταμού Senne. Ένα τμήμα αυτής της λεκάνης, που καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος του εδάφους της Περιφέρειας, χαρακτηρίστηκε από τις βελγικές αρχές ως ευαίσθητη περιοχή κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας. Δεδομένου ότι η περιοχή αυτή έχει πληθυσμό άνω των 10 000, οι εξοπλισμοί για τη συλλογή και την επεξεργασία των λυμάτων έπρεπε, σύμφωνα με τα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 2, να ήταν στη θέση τους πριν από τα τέλη του 1998. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το Βέλγιο δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία ανακοινώνοντάς του ένα πρόγραμμα εφαρμογής που δεν τηρούσε την προθεσμία αυτή.

6 — Σημειωτέον ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να λαμβάνει υπόψη του τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος μέλος μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσει αιτιολογημένη γνώμη. Βλ. τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1987, 291/84, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 3483, σκέψη 15)· της 24ης Μαρτίου 1988, 240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 1835, σκέψη 14), και της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-71/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-5991, σκέψη 18).

Διαδικασία

12. Όταν η Περιφέρεια ανακοίνωσε το πρόγραμμά της στην Επιτροπή, με έγγραφο της 28ης Μαΐου 1996, ζήτησε επίσης από την Επιτροπή να χορηγήσει παράταση της προθεσμίας που τάσσεται με την οδηγία. Η Επιτροπή δεν απάντησε στο αίτημα αυτό και πληροφόρησε τις βελγικές αρχές, με έγγραφο της 30ής Σεπτεμβρίου 1997, ότι, κατά την άποψή της, το πρόγραμμα δεν ήταν σύμφωνο προς την οδηγία. Αφού έλαβε την απάντηση του Βασίλειο του Βελγίου, με έγγραφο της 18ης Νοεμβρίου 1997, και συμπληρωματικά σχόλια από την Περιφέρεια η Επιτροπή, με έγγραφο της 28ης Οκτωβρίου 1997, απηύθυνε στο Βασίλειο του Βελγίου έγγραφο οχλήσεως στις 27 Μαΐου 1998, καλώντας το να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας δύο μηνών.

13. Ελλείψει απαντήσεως στο έγγραφό της, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 17 Δεκεμβρίου 1998, αιτιολογημένη γνώμη προς το Βασίλειο του Βελγίου, καλώντας το να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών. Με έγγραφα της 25ης Ιανουαρίου 1999 και της 17ης Μαρτίου 1999, το Βασίλειο του Βελγίου ενημέρωσε την Επιτροπή για την πρόοδο των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων για την ανάθεση των εργασιών κατασκευής των δύο σταθμών καθαρισμού στην Περιφέρεια. Η Επιτροπή έκρινε ότι οι απαντήσεις αυτές δεν ήταν ικανοποιητικές και έφερε την παρούσα υπόθεση ενώπιον του Δικαστηρίου με προσφυγή που ασκήθηκε στις 23 Ιουνίου 1999.

Τα ζητήματα και τα προβαλλόμενα επιχειρήματα

14. Το Βασίλειο του Βελγίου παραδέχεται τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι δεν έθεσε σε εφαρμογή την οδηγία, ιδίως το άρθρο 17, εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Πάντως, προβάλλει αμυντικώς τρία επιχειρήματα.

Ανωτέρα βία

15. Το Βασίλειο του Βελγίου υποστηρίζει ότι εξαιρετικές περιστάσεις, που συνιστούν ανωτέρα βία, εμπόδισαν την Περιφέρεια να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να θέσει εγκαίρως σε εφαρμογή την οδηγία. Η καθυστέρηση, επομένως, είναι συγγνωστή. Προς στήριξη του επιχειρήματος αυτού, είναι ενδεχομένως χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ τριών ζητημάτων.

16. Πρώτον, υπό ποιες περιστάσεις, από απόψεως κοινοτικού δικαίου, μπορεί να συγχωρηθεί η παράληψη θέσεως σε εφαρμογή οδηγίας για λόγους ανωτέρας βίας; Η ανωτέρα βία είναι νομική έννοια που υφίσταται, υπό διάφορες γλωσσικές μορφές και με κάποιες παραλλαγές, στο νομικό σύστημα πολλών κρατών μελών. Το αποτέλεσμά της είναι να απαλλάσσεται ένα πρόσωπο από μια νομική υποχρέωση ή ευθύνη όταν, κυρίως, απρόβλεπτη μεταβολή των περιστάσεων

κατέστησε αδύνατη την εκπλήρωση της υποχρεώσεως [7]. Το Δικαστήριο ουδέποτε έκρινε ρητώς ότι η ανωτέρα βία αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και είναι αμφίβολο αν μια τέτοια αρχή, εφαρμοστέα σ' όλους τους τομείς του κοινοτικού δικαίου, μπορεί να συναχθεί από την υφιστάμενη νομολογία [8]

17. Αυτό, πάντως, δεν σημαίνει ότι η ανωτέρα βία δεν έχει σημασία στο κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο έχει συχνά αποφανθεί επί της σημασίας της ανωτέρας βίας, ιδίως σε υποθέσεις που αφορούν την κοινή γεωργική πολιτική [9]. Οι γεωργικοί κανονισμοί προβλέπουν συχνά ότι οι επιχειρηματίες απαλλάσσονται από την εκπλήρωση νομικών υποχρεώσεων, παραδείγματος χάριν εξαγωγής προϊόντων σύμφωνα με πιστοποιητικό εξαγωγής, όταν ανωτέρα βία καθιστά αδύνατη την εκπλήρωση της υποχρεώσεως. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι ο επιχειρηματίας μπορεί να επικαλεστεί ανωτέρα βία μόνον όταν ανώμαλες περιστάσεις, απρόβλεπτες και άσχετες προς τον επιχειρηματία, δημιουργούν ανυπέρβλητες δυσχέρειες που καθιστούν αδύνατη την τήρηση της οικείας νομικής υποχρεώσεως και οι οποίες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν, ακόμη και αν είχε επιδειχθεί οποιαδήποτε επιμέλεια [10]. Η εφαρμογή αυτών των προϋποθέσεων συνδέεται στενά με τα περιστατικά κάθε υποθέσεως. Η ανωτέρα βία είναι ως εκ της φύσεώς της μια εύκαμπτη έννοια, η οποία αφορά περισσότερο την επίτευξη δικαίων λύσεων παρά επακριβώς καθορισμένες προϋποθέσεις [11].

18. Μολονότι η ερμηνεία της ανωτέρας βίας που έχει διαμορφώσει το Δικαστήριο στον γεωργικό τομέα μπορεί να παράσχει ένα χρήσιμο σημείο εκκινήσεως, οι λεπτομέρειες της αφορώσας τον γεωργικό τομέα νομολογίας στερούνται σημασίας σε άλλες αλληλουχίες. Όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφαση Schwarzwaldmilch [12]:

«επειδή η έννοια της ανωτέρας βίας δεν έχει ταυτόσημη σημασία στους διάφορους κλάδους του δικαίου και τα διαφορετικά πεδία εφαρμογής, πρέπει να προσδιορίζεται σε συνάρτηση με το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πρόκειται να παραγάγει συνέπειες».

7 — Βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 68/77, IFG κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 163).

8 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti, υπόθεση IFG κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σ. 163). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mayras, απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1972, 32/72, Wasaknäcke/Knäckebrotfabrik (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 275).

9 — Βλ. παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1975, 64/74, Reich (Συλλογή τομός 1975, σ. 97), και απόφαση IFG κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7). Βλ. επίσης την ανακοίνωση C(88) 1696 της Επιτροπής, περί της «ανωτέρας βίας στο ευρωπαϊκό γεωργικό δίκαιο» (ΕΕ 1988, C 259, σ. 10), και Thompson, T. E., «Force majeure: The Context and Approach of the Court of Justice» (1987) *CML Rev.*, σ. 259.

10 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 42/79, Firma Milch-, Fett- und Eierkontor (Συλλογή τόμος 1979/11, σ. 745), και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti, καθώς και την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Νοεμβρίου 1984, 98/83 και 230/83, Van Gend & Loos και Bosman κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 3763). Η νομολογία του Δικαστηρίου εμπνεύστηκε από τον ορισμό της ανώτερης βίας που ισχύει στα περισσότερα από τα νομικά συστήματα των κρατών μελών. Βλ., παραδείγματος χάριν, Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, έκτη έκδοση, 1996, σ. 375, και Garner, B. A., *A Dictionary of Modern Legal Usage*, δεύτερη έκδοση, 1995, σ. 366.

11 — Βλ. απόφαση Reich (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9) και απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1978, 6/78, Union française de céréales (Συλλογή τόμος 1978, σ. 545), όπου οι διατάξεις περί ανώτερης βίας εφαρμόστηκαν κατ' αναλογία σε περιστάσεις τις οποίες δεν αφορούσε το γράμμα των διατάξεων αυτών.

12 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1968, 4/68 (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 783). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Gand, σ. 571.

19. Ενώ η αφορώσα το γεωργικό τομέα νομολογία αφορά τη σχέση μεταξύ μεμονωμένων επιχειρηματιών και δημοσίων αρχών, οι κατά το άρθρο 226 ΕΚ προσφυγές, όπως η παρούσα, αφορούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη έναντι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πρόκειται για διαφορετικές νομικές αλληλουχίες, οι οποίες κατ' ανάγκη υπόκεινται σε διαφορετικούς κανόνες. Η εφαρμογή της έννοιας της ανωτέρας βίας μπορεί να είναι αυστηρότερη στην τελευταία αυτή περίπτωση απ' ό,τι στην προηγούμενη.

20. Ποιο είναι, επομένως, το περιεχόμενο της ανωτέρας βίας στην περίπτωση κατά την οποία τα κράτη μέλη παραλείπουν να θέσουν σε εφαρμογή κοινοτικές οδηγίες; Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας [13], το ιταλικό κράτος παρέλειψε να παράσχει στην Επιτροπή στατιστικά δεδομένα για τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, όπως απαιτούσαν ορισμένες οδηγίες. Η Ιταλία ήταν σε θέση να αποδείξει ότι όλες οι εν προκειμένω δελτιοθήκες, που βρίσκονταν στο Υπουργείο Μεταφορών, καταστράφηκαν κατόπιν μιας επιθέσεως και, ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραδέχτηκε ότι αυτό αποτελούσε περίπτωση ανωτέρας βίας. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι [14]:

«αν και αληθεύει ότι η επίθεση αυτή, η οποία έγινε πριν από τις 18 Ιανουαρίου 1979, συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας και δημιούργησε ανυπέρβλητες δυσχέρειες, τα αποτελέσματά της πάντως δεν μπορούν να διαρκέσουν παρά μόνο κατά τη διάρκεια μιας ορισμένης περιόδου, δηλαδή κατά τη διάρκεια του χρόνου που είναι ουσιαστικά αναγκαίος σε μια δημόσια υπηρεσία που επιδεικνύει τη συνήθη επιμέλεια να αντικαταστήσει τον τεχνικό εξοπλισμό που καταστράφηκε και να συλλέξει και επεξεργαστεί τα στοιχεία. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορεί να προβάλει το περιστατικό αυτό για να δικαιολογήσει την κατ' εξακολούθηση παράλειψη να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της μετά από χρόνια».

21. Μολονότι το Δικαστήριο, με την κρίση αυτή, φαίνεται διατεθειμένο να δεχθεί ότι η ανωτέρα βία μπορεί να αποτελεί συγγνωστό λόγο παραλείψεως θέσεως σε εφαρμογή μιας οδηγίας εντός της τασσομένης προθεσμίας, δεν όρισε επακριβώς τι συνιστά ανωτέρα βία [15]. Ούτε σε μεταγενέστερες υποθέσεις που αφορούν την παράλειψη κρατών μελών να θέσουν σε εφαρμογή κοινοτικές οδηγίες διευκρινίζεται το περιεχόμενο της ανωτέρας βίας.

22. Παρά ταύτα, είναι σαφές ότι, εν προκειμένω, η έννοια της ανωτέρας βίας οριοθετείται πολύ στενά. Πράγματι, ουδέποτε ανωτέρα βία έτυχε επιτυχούς επικλήσεως από κράτος μέλος προκειμένου να συγχωρηθεί η παράλειψή του να θέσει σε εφαρμογή μια οδηγία εντός της επιτασσόμενης προθεσμίας. Γενικώς, οι οδηγίες πρέπει να εφαρμόζονται εμπροθέσμως, ακόμα και αν αυτό αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολο.

23. Επομένως, αν η χορηγούμενη προθεσμία για τη θέση σε εφαρμογή μιας οδηγίας απο-

13 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1985, 101/84 (Συλλογή 1985, σ. 2629).

14 — Σκέψη 16 της απόφασης.

15 — Βλ. επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1987, 70/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1987, σ. 3545, σκέψεις 9 και 10).

δεικνύεται υπερβολικά βραχεία, το κράτος μέλος οφείλει να πάρει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες εντός της Κοινότητας προκειμένου να επιτύχει την αναγκαία παράταση [16]. Το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη κρίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται δυσχέρειες τεχνικής, χρηματοοικονομικής ή διοικητικής φύσεως και να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο [17]. Το ίδιο ισχύει και για διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις που συνδέονται με την εσωτερική έννομη τάξη του κράτους μέλους [18]. Επομένως, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί δυσχέρειες που προκαλούνται από τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα της συνταγματικής του τάξεως προκειμένου να δικαιολογήσει μια τέτοια παράλειψη. Το γεγονός ότι η εκπλήρωση μιας ειδικής υποχρεώσεως κοινοτικού δικαίου εμπίπτει στην ευθύνη ενός ημαυτόνομου τοπικού φορέα, όπως της Περιφέρειας των Βρυξελλών, και όχι της κεντρικής διοικήσεως του κράτους, δεν απαλλάσσει το κράτος μέλος από την υποχρέωσή του έναντι της Κοινότητας.

24. Μπορεί να προστεθεί ότι η έλλειψη προθέσεως, εκ μέρους των αρχών του κράτους μέλους, παραβάσεως υποχρεώσεων κοινοτικού δικαίου δεν έχει σημασία για τη διαδικασία που προβλέπει στο άρθρο 226 ΕΚ. Στη διαδικασία αυτή σημασία έχει η αντικειμενική διαπίστωση ότι ένα κράτος μέλος παρέλειψε να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του και όχι υποκειμενικά ζητήματα πταίσματος ή αμέλειας [19].

25. Επομένως, η παράλειψη θέσεως σε εφαρμογή οδηγίας είναι συγγνωστή μόνο υπό πολύ εξαιρετικές περιστάσεις. Ισχυρισμός περί ανωτέρας βίας μπορεί το πολύ να γίνει δεκτός όταν, συνεπεία απρόβλεπτων περιστάσεων, ξένων προς το κράτος μέλος και πέραν του ελέγχου του, το κράτος αυτό αντιμετώπιζε ανυπέρβλητες δυσχέρειες που το εμπόδισαν να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία. Επιπλέον, τέτοιες δυσχέρειες θα καθιστούσαν συγγνωστή την παράλειψη θέσεως σε εφαρμογή μόνο για το χρονικό διάστημα το οποίο χρειάζεται μια συνήθως επιμελής διοίκηση για την αντιμετώπισή τους. Οι προϋποθέσεις αυτές θεωρούνται ότι εφαρμόζονται πολύ αυστηρά στην πράξη. Οι περιστάσεις υπό τις οποίες κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί ανωτέρα βία είναι, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, πλέον περιορισμένες από τις περιστάσεις υπό τις οποίες ο επιχειρηματίας μπορεί να επικαλεστεί την έννοια αυτή στο πλαίσιο της γεωργικής νομοθεσίας.

26. Το δεύτερο ζήτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί απάντηση σε σχέση με την επίκληση της ανωτέρας βίας είναι το ακόλουθο: Αντιμετώπιζε η Περιφέρεια περιστάσεις που ισοδυναμούν με ανωτέρα βία όπως αυτή ορίστηκε ανωτέρω; Η Βελγική Κυβέρνηση στηρίζεται στον πολύπλοκο χαρακτήρα της βελγικής συνταγματικής ιστορίας για να στηρίξει τον ισχυρισμό της ότι αυτό πράγματι συνέβαινε.

16 — Βλ., παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 1976, 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1976, σ. 121), και Επιτροπή κατά Ισπανίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 16).

17 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουλίου 1990, C-42/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1990, σ. I-2821, συγκεκριμένα σ. I-2841).

18 — Βλ., παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1970, 77/69, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 305)· της 18ης Νοεμβρίου 1970, 8/70, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 525)· της 6ης Ιουλίου 1995, C-259/94, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1995, σ. I-1947, σκέψη 5)· Επιτροπή κατά Ισπανίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 17)· της 28ης Μαΐου 1998, C-298/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-3301, σκέψεις 13 και 14), και της 15ης Οκτωβρίου 1998, C-326/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1998, σ. I-6107, σκέψεις 6 και 7).

19 — Βλ., παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 1ης Μαρτίου 1983, 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 8), και της 1ης Οκτωβρίου 1998, Επιτροπή κατά Ισπανίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 14).

27. Η Βελγική Κυβέρνηση διευκρίνισε, τόσο με τις γραπτές παρατηρήσεις της όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι στο Βέλγιο πραγματοποιήθηκε κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια μια διαδικασία συνταγματικής ή περιφερειακής εξελίξεως. Μολονότι πολλά συνταγματικά ζητήματα λύθηκαν νομοθετικώς το 1980, το καθεστώς της Περιφέρειας παρέμεινε αβέβαιο και αμφισβητούμενο από τις διάφορες γλωσσικές ομάδες που συνθέτουν τον βελγικό πληθυσμό. Πράγματι, μόλις το 1988 λύθηκε τελικά νομοθετικώς το ζήτημα του καθεστώτος αυτής της Περιφέρειας.

28. Η Βελγική Κυβέρνηση εκθέτει ότι, λόγω της μακρόχρονης αβεβαιότητας ως προς το καθεστώς της Περιφέρειας, ήταν αδύνατο να ληφθούν εμπροθέσμως τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεως προς την οδηγία. Το Βασίλειο του Βελγίου ισχυρίζεται επίσης ότι η αβεβαιότητα που περιέβαλε την περιφέρεια είχε ως συνέπεια οικονομικά προβλήματα τα οποία κατέστησαν δύσκολη τη συμμόρφωση προς την οδηγία. Ο ετήσιος προϋπολογισμός της Περιφέρειας για περιβαλλοντικούς σκοπούς ανέρχεται, όπως προκύπτει από την δικογραφία, σε 1 800 000 000 βελγικά φράγκα (BEF) επί συνολικού προϋπολογισμού 65 000 000 000 BEF. Τέλος, υποστηρίχτηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι οι αρχές της Περιφέρειας αντιμετωπίζουν δυσκολίες τεχνικής φύσεως που συνδέονται με τον ελώδη χαρακτήρα της πέριξ της πόλεως των Βρυξελλών περιοχής, πράγμα που καθυστέρησε τη διαδικασία προσδιορισμού κατάλληλων σημείων για την εγκατάσταση των δύο σταθμών καθαρισμού των υδάτων.

29. Δεν μπορώ να αποδεχτώ αυτό το επιχείρημα. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, αποτελεί πάγια νομολογία το ότι δυσχέρειες τεχνικής, διοικητικής και χρηματοοικονομικής φύσεως δεν μπορούν να καταστήσουν συγγνωστή την παράλειψη κράτους μέλους να θέσει σε εφαρμογή κοινοτική οδηγία. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η Περιφέρεια, όσο σοβαρές και λυπηρές κι αν είναι, δεν ισοδυναμούν με ανωτέρα βία για τους σκοπούς των διαδικασιών του άρθρου 226 ΕΚ. Σαφώς δεν ήταν το αποτέλεσμα απρόβλεπτων και άσχετων περιστάσεων, όπως η επίθεση με τη βόμβα στην περίπτωση της προπαρατεθείσας υποθέσεως Επιτροπή κατά Ιταλίας [20]. Η παράλειψη της Περιφέρειας να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία ήταν μάλλον η προβλέψιμη κατάληξη ενός καθαρά εσωτερικού προβλήματος.

30. Το τρίτο ζήτημα που θα πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με τον ισχυρισμό περί ανωτέρας βίας είναι το ακόλουθο: Εμποδίστηκε το βελγικό κράτος, από περιστάσεις που ισοδυναμούν με ανωτέρα βία, να βοηθήσει την Περιφέρεια στις προσπάθειές της για τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας;

31. Η σημασία αυτού του ζητήματος, η οποία τίθεται μόνον αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η Περιφέρεια αντιμετώπιζε περίπτωση ανωτέρας βίας, καθίσταται εύκολα αντιληπτή. Η υποχρέωση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου βαρύνει το Βασίλειο του Βελγίου. Επομένως, το επιχείρημα περί ανωτέρας βίας θα πρέπει να γίνει δεκτό μόνον αν είναι δυνατό να αποδειχθεί ότι το βελγικό κράτος αντιμετώπιζε κατάσταση ανωτέρας βίας η οποία το εμπόδισε να βοηθήσει την Περιφέρεια να εξέλθει από τη δυσχερή από άποψη χρηματοοικονομικής και πρακτικής απόψεως κατάστασή της.

20 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13.

32. Το βελγικό κράτος προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι δεν μπόρεσε να συνδράμει την Περιφέρεια, διότι, αν το έπραττε, θα ανατρεπόταν η λεπτή ισορροπία εξουσιών που υφίσταται μεταξύ των διαφορών ομοσπόνδων φορέων στο Βέλγιο και θα υποσκάπτονταν σοβαρά οι προσπάθειές του να διατηρηθεί το Βέλγιο ως μια ειρηνική νομική οντότητα. Ελεγχόμενο σε βάθος το επιχείρημα αυτό, δεν μπορεί να ευσταθήσει. Η ανάγκη του βελγικού κράτους να διατηρηθεί μια ισορροπία εξουσιών προκειμένου να διασφαλισθούν ειρηνικές σχέσεις μεταξύ διαφόρων ομάδων είναι ένα τελείως εσωτερικό και προβλέψιμο πρόβλημα που δεν μπορεί να ισοδυναμεί με ανωτέρα βία.

33. Βάσει αυτών των δεδομένων, καταλήγω ότι η παράλειψη λόγω ανωτέρας βίας του Βασιλείου του Βελγίου να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία δεν ήταν συγγνωστή.

Παράταση της προθεσμίας

34. Το δεύτερο αμυντικό επιχείρημα του Βασιλείου του Βελγίου είναι ότι η Επιτροπή έπρεπε να παράσχει, ή να επιδιώξει από το Συμβούλιο, παράταση της προθεσμίας θέσεως σε εφαρμογή που προβλέπεται στην οδηγία. Το επιχείρημα αυτό έχει δύο πτυχές.

35. Πρώτον, το Βέλγιο προέβαλε αρχικώς ότι η Επιτροπή έπρεπε να χορηγήσει παράταση βάσει του άρθρου 8 της οδηγίας. Το επιχείρημα αυτό φαίνεται, ευλόγως δε, ότι εγκαταλείφθηκε. Όπως τόνισε η Επιτροπή, το γράμμα του άρθρου 8 επιτρέπει παράταση μόνον των γενικών προθεσμιών που ορίζονται στο άρθρο 4. Η ειδική προθεσμία που προβλέπεται στα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 2, για ευαίσθητες περιοχές που προσδιορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν μπορεί να παραταθεί κατ' αυτόν τον τρόπο [21]. Επιπλέον, το έγγραφο που έστειλε η Περιφέρεια στην Επιτροπή στις 28 Μαΐου 1996 δεν φαίνεται να συνάδει προς τις τυπικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 8.

36. Το Βέλγιο προβάλλει ότι η Επιτροπή έπρεπε να επιδιώξει, εκ μέρους του Συμβουλίου, τροποποίηση της οδηγίας με την οποία να του παρέχεται παράταση των προθεσμιών που προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 5, παράγρφος 2. Συναφώς, αναφέρεται στην υποχρέωση συνεργασίας που υπέχει η Επιτροπή κατά το άρθρο 10 ΕΚ.

37. Το επιχείρημα αυτό είναι επίσης αβάσιμο. Μολονότι η Επιτροπή έχει διακριτική ευχέρεια να προτείνει τροποποιήσεις οδηγιών, περιλαμβανομένης της εξουσίας να ζητεί παράταση προθεσμιών, θα υφίστατο υποχρέωση να πράξει κάτι τέτοιο μόνον υπό τις πλέον εξαιρετικές περιστάσεις. Οι δυσχέρειες που επικαλείται το Βέλγιο εν προκειμένω

21 — Βλ., για ένα παρόμοιο πρόβλημα, την απόφαση της 5ης Ιουλίου 1990, Επιτροπή κατά Βελγίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17).

πόρρω απέχουν από το να συνιστούν τέτοιες εξαιρετικές περιστάσεις.

40. Βάσει αυτών των δεδομένων, καταλήγω ότι η δεύτερη σειρά αμυντικών επιχειρημάτων είναι αβάσιμη.

Έλλειψη αιτιολογίας

38. Τέλος, το Βέλγιο προβάλλει ότι η Επιτροπή έπρεπε να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια κατά το άρθρο 226 ΕΚ, ώστε να μην ασκήσει προσφυγή στην παρούσα υπόθεση. Αναφέρεται, και πάλι, στο γενικό καθήκον συνεργασίας της Επιτροπής.

41. Η τρίτη αμυντική γραμμή του Βελγίου συνίσταται στο ότι η Επιτροπή παρέλειψε να αιτιολογήσει την απόφασή της με την οποία αρνήθηκε να παρατείνει την προθεσμία θέσεως σε εφαρμογή που προβλέπει η οδηγία.

39. Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Η Επιτροπή απολαύει ευρείας διακριτικής ευχέρειας κατά το άρθρο 226 ΕΚ και μπορεί να αποφασίζει ως προς ποια παράβαση του κοινοτικού δικαίου θα κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως [22]. Επομένως, η Επιτροπή μπορούσε ελεύθερα να καθυστερήσει, ή να αποστεί πλήρως από αυτήν, την άσκηση προσφυγής κατά του Βελγίου στην παρούσα υπόθεση. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι δεν απόκειται στο Δικαστήριο να εκτιμά τη «σκοπιμότητα» της ασκήσεως της διακριτικής της ευχέρειας της Επιτροπής [23] ή να εξετάζει ποιοι σκοποί επιδιώκονται με προσφυγή λόγω παραβάσεως ασκούμενη ενώπιόν του δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ [24].

42. Το Βέλγιο επισημαίνει ότι η Περιφέρεια ζήτησε ρητώς παράταση με το έγγραφό της της 28ης Μαΐου 1996 και ότι οι λόγοι για τους οποίους το έπραξε περιέχονταν σε μια έκθεση προσαρτημένη σ' αυτό το έγγραφο. Η Επιτροπή δεν απάντησε στο αίτημα αυτό μέχρις ότου, στο έγγραφό της της 30ής Σεπτεμβρίου 1999, εξέθεσε γενικώς ότι δεν μπορούσε να χορηγήσει παράταση της προθεσμίας, ή να αποστεί από την κίνηση διαδικασίας λόγω παραβάσεως, δεδομένου ότι αυτό θα έθετε σε κίνδυνο τον ενιαίο χαρακτήρα του κοινοτικού δικαίου.

43. Υπάρχει κάποια βάση στις αιτιάσεις που διατυπώνει το Βέλγιο ως προς τη συμπεριφορά της Επιτροπής. Θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, προτιμότερο υπό το πρίσμα της χρηστής διοικήσεως να είχε απαντήσει η Επιτροπή νωρίτερα και να είχε αιτιολογήσει πλήρως την απόφασή της για τη μη αποδοχή

22 — Βλ., παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 10ης Δεκεμβρίου 1968, 7/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 805), και της 21ης Ιουνίου 1988, 416/85, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1988, σ. 3127, σκέψη 9).

23 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Νοεμβρίου 1990, C-200/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1990, σ. I-4299, σκέψη 9).

24 — Βλ., υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22).

του αιτήματος της Περιφέρειας. Εντούτοις, όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, παράλειψη δέουσας αιτιολογήσεως δεν μπορεί να απαλλάξει το Βέλγιο από την ευθύνη του για τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας. Επομένως, το επιχείρημα αυτό δεν ασκεί επιρροή επί της εκβάσεως της παρούσας υποθέσεως.

Δικαστικά έξοδα

44. Κατά το άρθρο 69 του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Η Επιτροπή υπέβαλε σχετικό αίτημα. Επομένως, θεωρώ ότι το Βέλγιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα της Επιτροπής.

Πρόταση

45. Υπό το φως των προηγουμένων παρατηρήσεων, έχω τη γνώμη ότι το Δικαστήριο θα πρέπει:

1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου, ανακοινώνοντας στην Επιτροπή ένα πρόγραμμα θέσεως σε εφαρμογή που δεν συνάδει προς τις διατάξεις της οδηγίας 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1991, για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων, ιδίως προς το άρθρο 17, όσον αφορά την Περιφέρεια των Βρυξελλών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή·

2) να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.