JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
16 päivänä maaliskuuta 2000 *

1. Jutussa on pääasiassa kyse siitä, voiko Belgian valtio vedota ylivoimaiseen esteeseen perustellakseen laiminlyöntiään noudattaa yhdyskuntajätevesien käsittelystä 21 päivänä toukokuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/271/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) mukaista täytäntöönpanovelvoitetta.

2. Komissio vaatii EY 226 artiklan perusteella toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska sen komissiolle toimittama ohjelma direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei ole Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen osalta direktiivin säännösten eikä erityisesti sen 17 artiklan mukainen. Belgian kuningaskunta myöntää, ettei se ole pannut direktiiviä täytäntöön siinä asetetun määräajan kuluessa, mutta esittää puolustuksekseen kolme väitettä.

i) Laiminlyönti panna täytäntöön direktiiviä 91/271/ETY on perusteltavissa ylivoimaisen esteen vuoksi.

ii) Komission olisi pitänyt myöntää pidennystä direktiivissä täytäntöönpanolle asetettuun määräaikaan. Vaihtoehtoisesti komission olisi pitänyt käyttää 226 artiklan mukaista harkintavaltaansa ja olla nostamatta kannetta asiassa.

iii) Komissio ei perustellut (implisiittistä) päätöstään olla myöntämättä pidennystä direktiivin täytäntöönpanolle asetettuun määräaikaan.

Asiaa koskevat direktiivin säännökset

3. Neuvoston direktiivissä 91/271/ETY annetaan yleiset säännöt yhdyskuntajätevesien keräilystä, käsittelystä ja vesistöön johtamisesta sekä tiettyjen teollisuudenalojen jätevesien käsittelystä ja vesistöön johtamisesta. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on suojella ympäristöä edellä mainittujen jätevesien johtamisesta aiheutuvilta haitoilta. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille vel-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL L 135, s. 40. Muutettu 27.2.1998 annetulla komission direktiivillä 98/15/EY (EYVL L 67, s. 29).

vollisuus huolehtia siitä, että yhdyskuntajätevesien[2] keräys- ja käsittelyjärjestelmä on kaikissa taajamissa,[3] joiden asukasvastineluku (avl)[4] on suurempi kuin 2000.

4. Direktiivissä tarkoitettuihin jätevesiin sovellettavat yleiset säännöt ovat direktiivin 4 artiklassa. Sääntöjen yksityiskohdilla ei ole merkitystä tämän jutun kannalta. Yhteenvetona todettakoon, että direktiivissä tarkoitettu jätevesi täytyy kuitenkin vähintään käsitellä, yleensä menetelmällä, johon kuuluu biologinen käsittely.[5]

5. Haavoittumiselle alttiita alueita koskevat erityissäännöt ovat 5 artiklassa. Jäsenvaltioiden on määriteltävä 31.12.1993 mennessä haavoittumiselle alttiit alueet direktiivin liitteessä II vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti. Taajamien jätevedet on ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin käsiteltävä 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin. Yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisen haavoittumiselle alttiille alueille on täytettävä liitteessä I olevassa B kohdassa vahvistetut olennaiset vaatimukset.

6. Direktiivin 4 ja 5 artiklaan sisältyy tiettyjä suppeita poikkeuksia, jotka eivät näyttäisi olevan merkityksellisiä tämän jutun kannalta.

7. Direktiivin täytäntöönpanolle asetetut määräajat sisältyvät useisiin direktiivin säännöksiin. Relevantit säännökset ovat 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 1 kohta ja erityisesti 5 artiklan 2 kohta. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan yleiset määräajat yhdyskuntajätevesien keräysjärjestelmien rakentamiselle ja käsittelylle. Taajaman koosta riippuen määräaika päättyy joko 31.12.2000 tai 31.12.2005. Direktiivin 3 artikla 1 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa asetetaan erityinen määräaika yhdyskuntajätevesien johtamiselle taajamista, joiden avl on suurempi kuin 10 000, 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti määritellyille haavoittumiselle alttiille alueille. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että keräysjärjestelmä on käytössä näissä taajamissa ja että niiden jätevedet käsitellään 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin viimeistään 31.12.1998 alkaen.

2 — Yhdyskuntajätevedellä tarkoitetaan 2 artiklan 1 kohdan mukaan "talousjätevettä tai talous- ja teollisuusjäteveden ja/tai huleveden seosta".

3 — Taajamalla tarkoitetaan 2 artiklan 4 kohdan mukaan "aluetta, jossa on niin tiheä asutus ja/tai niin runsaasti yritystoimintaa, että jätevedet on viemäröitävä ja johdettava jätevedenpuhdistamoon tai purkupaikkaan".

4 — Yhdellä avl:llä tarkoitetaan 2 artiklan 6 kohdan mukaan "sellaista orgaanista biologisesti hajoavaa kuormitusta, jonka viiden vuorokauden biokemiallinen hapenkulutus (BOD5) on 60 grammaa happea vuorokaudessa".

5 — Biologisella käsittelyllä tarkoitetaan 2 artiklan 8 kohdan mukaan "yhdyskuntajätevesien käsittelyä menetelmällä, jossa on yleensä biologisessa käsittelyssä jälkiselkeytys, tai muuta menetelmää, joka täyttää liitteen I taulukossa 1 esitetyt vaatimukset".

8. Direktiivin 8 artiklassa säädetään lisäajan myöntämisestä 4 artiklan 1 kohdassa asetettuun määräaikaan. Komissio voi myöntää lisäaikaa poikkeustapauksissa jäsenvaltioille, joilla on teknisiä vaikeuksia maantieteellisesti rajattujen väestöryhmien osalta. Lisäaikaa voidaan kuitenkin myöntää vain jäsenvaltion komissiolle osoittaman erityisen pyynnön perusteella, jossa selostetaan ilmenneet vaikeudet, tehdään ehdotus toimenpideohjelmaksi ja asianmukaiseksi aikatauluksi direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi.

9. Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on 31.12.1993 mennessä laadittava ohjelma direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja annettava komissiolle tieto ohjelmasta 30.6.1994 mennessä. Lopuksi 19 artiklassa säädetään, että direktiivin säännökset on pantava täytäntöön jäsenvaltioiden lainsäädännössä viimeistään 30.6.1993.

Tosiseikat

10. Belgialainen Région de Bruxelles-Capitale (Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue; jäljempänä hallintoalue) toimitti direktiivin täytäntöönpanoa koskevan toimenpideohjelmansa komissiolle 28.5.1996. Tämän ohjelman toimittivat komissiolle myös Belgian valtion viranomaiset 3.7.1996. Ohjelman mukaan perustettaisiin kaksi uutta puhdistamoa, toinen Brysselin etelä- ja toinen sen pohjoispuolelle. Ohjelmassa todettiin, että pohjoinen puhdistamo valmistuisi vuoden 2003 loppuun mennessä. Vaikka eteläisen puhdistamon ennakoitiin valmistuvan aikaisemmin, se ei ollut valmistunut oikeudenkäynnin alkaessa. [6]

11. Brysselin taajaman jätevedet johdetaan Senne-joen altaaseen. Belgian viranomaiset ovat määritelleet osan tätä allasta, joka kattaa suurimman osan hallintoalueen alueesta, direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi haavoittumiselle alttiiksi alueeksi. Koska alueen asukasvastineluku on suurempi kuin 10 000, vesien keräys- ja käsittelyjärjestelmän olisi pitänyt olla 3 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti käytössä vuoden 1998 loppuun mennessä. Komission mielestä Belgia ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se on toimittanut komissiolle toimintaohjelman, jossa ei noudateta tätä määräaikaa.

6 — On huomattava, ettei tuomioistuin voi ottaa huomioon toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on suorittanut perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen. Ks. asia 291/84, komissio v. Alankomaat, tuomio 17.9.1987 (Kok. 1987, s. 3483, 15 kohta); asia 240/86, komissio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1835, 14 kohta) ja asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5991, 18 kohta).

Menettely

12. Kun hallintoalue toimitti toimintaohjelmansa komissiolle 28.5.1996 päivätyllä kirjeellään, se samalla pyysi komissiota myöntämään pidennystä direktiivissä säädettyyn määräaikaan. Komissio ei vastannut tähän pyyntöön, ja se huomautti Belgian valtion viranomaisille 30.9.1997 päivätyllä kirjeellään, että sen mielestä ohjelma ei ollut direktiivin mukainen. Saatuaan Belgian kuningaskunnan 18.11.1997 päivätyllä kirjeellä antaman vastauksen ja hallintoalueen 28.10.1997 päivätyllä kirjeellä antamat täydentävät huomautukset komissio lähetti Belgian kuningaskunnalle 27.5.1998 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään näkemyksensä kahden kuukauden kuluessa.

13. Koska komissio ei saanut vastausta kirjeeseensä, se lähetti 17.12.1998 perustellun lausunnon, jossa vaadittiin Belgian kuningaskuntaa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa. Belgian kuningaskunta ilmoitti komissiolle 25.1.1999 ja 17.3.1999 päivätyillä kirjeillä niiden tarjouspyyntömenettelyjen edistymisestä, joissa oli tarkoitus tehdä sopimukset puhdistamojen rakennustöistä hallintoalueella. Komissio piti näitä vastauksia epätyydyttävinä ja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa 23.6.1999.

Tapauksen tarkastelu

14. Belgian kuningaskunta myöntää komission kannan, jonka mukaan se ei ole pannut täytäntöön direktiiviä eikä erityisesti sen 17 artiklaa säädetyssä määräajassa. Kuitenkin se esittää puolustuksekseen kolme väitettä.

Ylivoimainen este

15. Belgian kuningaskunta väittää, että poikkeukselliset olosuhteet, jotka muodostivat ylivoimaisen esteen, estivät hallintoaluetta toteuttamasta direktiivin täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä toimenpiteitä määräajassa. Viivästys on tämän vuoksi puolustettavissa. Tämän väitteen arvioimiseksi on syytä erottaa kolme eri kysymystä.

16. Ensinnäkin, missä olosuhteissa direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä voidaan yhteisön oikeuden mukaan perustella ylivoimaisella esteellä? Ylivoimainen este on oikeudellinen käsite, joka esiintyy erilaisissa kielellisissä muodoissa ja tietyin vaihteluin monien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Sen vaikutus on, että se vapauttaa oikeussubjektin oikeudellisesta velvollisuudesta tai vastuusta, jos velvolli-

suuden täyttäminen on muodostunut mahdottomaksi olosuhteiden ennakoimattomissa olevan muutoksen vuoksi. [7] Yhteisöjen tuomioistuin ei ole koskaan nimenomaisesti katsonut, että ylivoimainen este kuuluisi yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja on kyseenalaista, voidaanko olemassa olevasta oikeuskäytännöstä johtaa tällainen periaate, joka soveltuisi kaikilla yhteisön oikeuden aloilla. [8]

17. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei ylivoimaisella esteellä olisi mitään merkitystä yhteisön oikeudessa. Yhteisöjen tuomioistuin on usein ottanut kantaa ylivoimaisen esteen ulottuvuuteen, erityisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asioissa. [9] Maataloutta koskevissa asetuksissa säädetään usein nimenomaisesti, että liikkeenharjoittaja vapautuu oikeudellisten velvollisuuksien täyttämisestä, esimerkiksi velvollisuudesta viedä tuotteita vientiluvan mukaisesti, jos velvollisuuden täyttäminen osoittautuu mahdottomaksi ylivoimaisen esteen vuoksi. On vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että liikkeenharjoittaja voi vedota ylivoimaiseen esteeseen ainoastaan silloin, kun epätavallinen, ennakoimaton ja hänen vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella oleva olosuhde muodostaa kysymyksessä olevan oikeudellisen velvollisuuden täyttämiselle ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, joita ei olisi edes voitu välttää, vaikka asiassa olisi noudatettu kaikkea asiaankuuluvaa huolellisuutta. [10] Näiden edellytysten soveltaminen liittyy läheisesti jokaisen yksittäisen tapauksen tosiseikkoihin. Ylivoimainen este on luonteeltaan joustava käsite, joka perustuu ennemminkin lopputulosta koskevaan kohtuusharkintaan kuin täsmällisesti määriteltyihin edellytyksiin. [11]

18. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen maatalouden alalla kehittämä ylivoimaisen esteen määrittely saattaa tarjota sopivan lähtökohdan, maataloutta koskevan oikeuskäytännön yksityiskohdilla ei ole merkitystä muissa yhteyksissä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Schwarzwaldmilch vastaan Einfuhr- und Vorratstelle seuraavaa: [12]

"Koska ylivoimaisen esteen käsite ei ole samanlainen lain eri osa-alueilla ja lukuisilla eri soveltamisaloilla, käsitteen merkitys on määriteltävä sen oikeudellisen yhteyden perusteella, jossa se tulisi vaikuttamaan."

7 — Ks. asia 68/77, IFG v. komissio, tuomio 14.2.1978 (Kok. 1978, s. 353, 11 kohta).

8 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia 68/77, julkisasiamies Capotortin ratkaisuehdotus, s. 380. Vertaa julkisasiamies Mayrasin ratkaisuehdotukseen asiassa 32/72, Wasaknäcke v. Einfuhr- und Vorratstelle Getreide, tuomio 30.11.1972 (Kok. 1972, s. 1181, erityisesti s. 1197).

9 — Ks. esim. asia 64/74, Reich v. Hauptzollamt Landau, tuomio 20.2.1975 (Kok. 1975, s. 261) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia 68/77. Ks. myös komission ilmoitus C (88) 1696 ylivoimaisesta esteestä maatalousoikeudessa (EYVL 1988, C 259, s. 10) ja Thompson, T. E., "Force Majeure: The Context and Approach of the Court of Justice", Common Market Law Review, 1987, s. 259.

10 — Ks. esim. asia 42/79, Milch-, Fett- und Eierkontor v. BALM, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3703) ja julkisasiamies Capotortin tässä asiassa esittämä ratkaisuehdotus sekä yhdistetyt asiat 98/83 ja 230/83, Van Gend & Loos ja Bosman v. komissio, tuomio 13.11.1984 (Kok. 1984, s. 3763). Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ilmentää ylivoimaisen esteen käsitettä, joka esiintyy useimpien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Ks. esimerkiksi Cornu, G., *Vocabulaire Juridique*, 6. painos, 1996, s. 375 ja Garner, B. A., *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2. painos, 1995, s. 366.

11 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 64/74 ja asia 6/78, Union française de céréales v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, tuomio 11.7.1978 (Kok. 1978, s. 1675), jossa ylivoimaista estettä koskevaa säännöstä sovellettiin analogisesti olosuhteisiin, joihin se ei sanamuotonsa mukaan soveltunut.

12 — Asia 4/68, tuomio 11.7.1968 (Kok. 1968, s. 549, erityisesti s. 562). Katso myös julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotus, erityisesti s. 571.

19. Maataloutta koskeva oikeuskäytäntö liittyy yksityisten ammatinharjoittajien ja julkisten viranomaisten väliseen suhteeseen, kun taas 226 artiklan mukaiset kanteet, kuten tässä tapauksessa, liittyvät jäsenvaltioiden velvollisuuksiin Euroopan yhteisöä kohtaan. Nämä ovat erilaisia oikeudellisia viitekehyksiä, joihin sovelletaan välttämättä eri sääntöjä. Ylivoimaisen esteen käsitettä tulisi todennäköisesti soveltaa tiukemmin jälkimmäisessä kuin ensimmäisessä asiayhteydessä.

20. Mikä on ylivoimaisen esteen soveltamisala tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön yhteisön direktiivejä? Asiassa komissio vastaan Italia [13] Italian valtio ei ollut toimittanut komissiolle tiekuljetuksia koskevia tilastotietoja, joita edellytettiin tietyissä direktiiveissä. Italia pystyi näyttämään, että kaikki asiaan liittyvät tiedostot Italian liikenneministeriössä olivat tuhoutuneet terroristien pommi-iskun seurauksena, ja komissio myönsi yhteisöjen tuomioistuimelle osoitetuissa lausumissaan, että tämä muodosti ylivoimaisen esteen. Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: [14]

"Vaikka on totta, että pommi-isku, joka tapahtui ennen 18.1.1979, on saattanut muodostaa ylivoimaisen esteen ja luoda ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, sen vaikutukset ovat voineet kestää ainoastaan määrätyn ajan, nimittäin sen ajan, jonka kuluminen on välttämätöntä, jotta normaalilla tehokkuudella toimiva hallinto pystyy korjaamaan tuhotun välineistön sekä keräämään ja taltioimaan tiedot. Italian hallitus ei voi tämän vuoksi tukeutua tähän seikkaan perusteluna jatkuvalle laiminlyönnilleen noudattaa velvoitteitaan vuosien kuluttua."

21. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin tämän lausuman perusteella näytti hyväksyvän, että ylivoimainen este saattaisi olla asianmukainen perustelu direktiivin täytäntöönpanemisen laiminlyönnille säädetyssä määräajassa, se ei kuitenkaan määritellyt täsmällisesti, mikä muodostaa ylivoimaisen esteen. [15] Myöhemmätkään oikeustapaukset, jotka koskevat jäsenvaltioiden laiminlyöntejä panna täytäntöön direktiivejä, eivät määrittele ylivoimaisen esteen soveltamisalaa.

22. On kuitenkin selvää, että ylivoimaisen esteen käsite on tässä yhteydessä hyvin suppea. Mikään jäsenvaltio ei ole koskaan menestynyt vedotessaan ylivoimaiseen esteeseen puolustuksena direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömiselle säädetyssä määräajassa. Yleisesti ottaen direktiivit täytyy panna täytäntöön määräajassa, vaikka tämä osoittautuisi erittäin vaikeaksi.

23.Jos direktiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika osoittautuu liian lyhyeksi,

13 — Asia 101/84, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2629).
14 — Tuomion 16 kohta.
15 — Ks. myös asia 70/86, komissio v. Kreikka, tuomio 17.9.1987 (Kok. 1987, s. 3545, 9 ja 10 kohta).

jäsenvaltion täytyy ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhteisön puitteissa lisäajan saamiseksi. [16] Yhteisöjen tuomioistuin on usein katsonut, ettei jäsenvaltio voi vedota teknisiin, taloudellisiin tai hallinnollisiin vaikeuksiin puolustuksena laiminlyönnille yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa. [17] Sama sääntö koskee jäsenvaltioiden omiin sisäisiin oikeusjärjestyksiin liittyviä säännöksiä, käytäntöjä ja olosuhteita. [18] Jäsenvaltio ei voi tämän vuoksi vedota liittovaltiollisesta valtiosääntöjärjestelmästään johtuviin vaikeuksiin puolustuksena tällaiselle laiminlyönnille. Se seikka, että tietyn yhteisön oikeuden mukaisen velvoitteen täytäntöönpaneminen on Belgian hallintoalueen kaltaisen osittain autonomisen paikallisviranomaisen eikä valtion keskushallinnon vastuulla, ei vapauta jäsenvaltiota velvoitteistaan yhteisöä kohtaan.

24. Voidaan lisäksi todeta, että vaikkei jäsenvaltion viranomaisten tarkoituksena olisi rikkoa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita, tällä ei ole merkitystä 226 artiklan mukaisen menettelyn kannalta. Tämä menettely liittyy objektiiviseen havaintoon, jonka mukaan jäsenvaltio ei ole noudattanut velvoitteitaan, eikä kysymykseen subjektiivisesta tuottamuksesta tai huolimattomuudesta. [19]

25. Direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönti on siis puolustettavissa ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Vetoaminen ylivoimaiseen esteeseen voidaan hyväksyä enintään silloin, kun jäsenvaltio ennakoimattomissa olevien, ulkopuolisista syistä johtuvien ja jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevien olosuhteiden vuoksi kohtaa ylitsepääsemättömiä vaikeuksia, jotka estävät sitä panemasta direktiiviä täytäntöön. Lisäksi tällaisilla vaikeuksilla voidaan perustella täytäntöönpanon laiminlyöntiä ainoastaan niin kauan, kuin normaalilla tehokkuudella toimivalta hallinnolta kuluu niiden voittamiseen. Näitä edellytyksiä sovelletaan todennäköisesti käytännössä hyvin tiukasti. Olosuhteet, joissa jäsenvaltio voi vedota ylivoimaiseen esteeseen, ovat, kuten edellä on todettu, ahtaammin rajatut kuin ne olosuhteet, joissa elinkeinonharjoittaja voi vedota tähän käsitteeseen maatalouslainsäädännön alalla.

26. Toinen kysymys, johon täytyy vastata ylivoimaiseen esteeseen vedottaessa, on seuraava: oliko hallintoalue sellaisten olosuhteiden edessä, jotka muodostivat edellä kuvatun ylivoimaisen esteen? Belgian hallitus vetoaa Belgian valtiosääntöhistorian monimutkaisuuteen perustellakseen väitettään, että asia oli näin.

16 — Ks. esim. asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976 (Kok. 1976, s. 277, 10 kohta; Kok. Ep. III, s. 45) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-71/97, tuomion 16 kohta.

17 — Ks. esim. asia C-42/89, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2821, erityisesti s. I-2841).

18 — Ks. esim. asia 77/69, komissio v. Belgia, tuomio 5.5.1970 (Kok. 1970, s. 237, 15 kohta); asia 8/70, komissio v. Italia, tuomio 18.11.1970 (Kok. 1970, s. 961); asia C-259/94, komissio v. Kreikka, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1947, 5 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-71/97, tuomio 1.10.1998, 17 kohta; asia C-298/97, komissio v. Espanja, tuomio 28.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3301, 13 ja 14 kohta) ja asia C-326/97, komissio v. Belgia, tuomio 15.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6107, 6 ja 7 kohta).

19 — Ks. esim. asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 467, 8 kohta; Kok. Ep. VII, s. 37) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomion 14 kohta.

27. Belgian hallitus on selvittänyt sekä kirjallisissa lausumissaan että suullisessa käsittelyssä, että Belgiassa valtiosäännön kehitys alueellistamisen suuntaan on kestänyt yli kolmenkymmenen viimeisen vuoden ajan. Vaikka monet perustuslailliset kysymykset ratkaistiin lainsäädännössä vuonna 1980, hallintoalueen asema jäi epäselväksi ja kiistanalaiseksi kysymykseksi eri kieliryhmien välillä, joista Belgian väestö koostuu. Hallintoalueen asema ratkaistiin lainsäädännössä lopullisesti vasta vuonna 1988.

28. Belgian hallitus väittää, että hallintoalueen asemaa koskeneesta pitkällisestä epävarmuudesta seurasi se, että direktiivin 91/271/ETY noudattamisen edellyttämien toimien suorittaminen säädetyssä ajassa muodostui mahdottomaksi. Belgian kuningaskunta väittää myös, että hallintoalueeseen liittynyt epävarmuus aiheutti taloudellisia ongelmia, jotka tekivät direktiivin noudattamisen vaikeaksi. Hallintoalueen vuosibudjetin ympäristömäärärahat ovat asiakirjojen mukaan 1 800 000 000 Belgian frangia (BEF) koko vuotuisesta 65 000 000 000 BEF:n budjetista. Lisäksi suullisessa käsittelyssä väitettiin, että hallintoalueen viranomaisilla on Brysselin kaupunkia ympäröivän maaseudun suoperäisyydestä johtuvia teknisiä vaikeuksia, jotka ovat viivästyttäneet menettelyä sopivien sijaintipaikkojen löytämiseksi kahdelle puhdistamolle.

29. En hyväksy tätä argumenttia. Kuten edellä on todettu, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tekniset, hallinnolliset ja taloudelliset vaikeudet eivät voi perustella jäsenvaltion laiminlyöntiä panna täytäntöön yhteisön direktiiviä. Hallintoalueen kohtaamat vaikeudet, olivatpa ne sitten kuinka vakavia ja valitettavia tahansa, eivät muodosta ylivoimaista estettä, johon voitaisiin vedota 226 artiklan mukaisessa menettelyssä. Ne eivät selvästikään olleet seurausta ennakoimattomista ja ulkopuolisista olosuhteista, kuten pommi-isku edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia.[20] Se, ettei hallintoalue pannut täytäntöön direktiiviä 91/271/ETY, oli pikemminkin ennustettavissa oleva seuraus täysin sisäisestä ongelmasta.

30. Kolmas kysymys, jota tulee tutkia ylivoimaiseen esteeseen vedottaessa, on seuraava: estivätkö ylivoimaisen esteen muodostavat olosuhteet Belgian valtiota auttamasta hallintoaluetta direktiivin 91/271/ETY täytäntöönpanemisessa?

31. Tämän kysymyksen, joka nousisi esiin vain siinä tapauksessa, että tuomioistuin katsoisi ylivoimaisen esteen kohdanneen hallintoaluetta, merkitys on helppo selittää. Velvollisuus yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon kuuluu Belgian kuningaskunnalle. Ylivoimaiseen esteeseen vetoaminen tulisi tämän vuoksi hyväksyä ainoastaan silloin, kun voidaan osoittaa, että Belgian valtio oli ylivoimaisen esteen tilanteessa, joka esti sitä auttamasta hallintoaluetta selviämään taloudellisista ja käytännöllisistä vaikeuksistaan.

20 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia 101/84.

32. Belgian valtio väittää, ettei se voinut auttaa hallintoaluetta, koska tämä olisi horjuttanut herkkää valtatasapainoa Belgian liittovaltion eri toimielinten välillä ja vakavasti vaarantanut sen tavoitetta säilyttää Belgia yhtenä rauhallisena oikeudellisena kokonaisuutena. Tämä argumentti ei kestä lähempää tarkastelua. Belgian valtion tarve säilyttää valtatasapaino eri ryhmien välisten rauhallisten suhteiden ylläpitämiseksi on täysin sisäinen ja ennakoitavissa oleva ongelma, joka ei voi muodostaa ylivoimaista estettä.

33. Katson näillä perusteilla, että Belgian kuningaskunnan laiminlyönti panna täytäntöön direktiivi 91/271/ETY ei ollut puolustettavissa ylivoimaisen esteen perusteella.

Määräajan pidentäminen

34. Belgian kuningaskunnan toinen puolustuksekseen esittämä peruste on, että komission olisi pitänyt myöntää lisäaikaa direktiivissä 91/271/ETY sen täytäntöönpanolle säädettyyn määräaikaan tai esittää tätä neuvostolle. Tämä peruste jakautuu kahteen osaan.

35. Ensinnäkin Belgia väitti aluksi, että komission olisi pitänyt myöntää lisäaikaa direktiivin 8 artiklan perusteella. Näyttää siltä, että tästä väitteestä on nyt syystäkin luovuttu. Kuten komissio on huomauttanut, 8 artiklan sanamuoto sallii lisäajan myöntämisen ainoastaan 4 artiklassa säädettyihin yleisiin määräaikoihin. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä erityistä määräaikaa, joka koskee 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyjä haavoittumiselle alttiita alueita, ei voida pidentää samalla tavalla. [21] Lisäksi hallintoalueen komissiolle 28.5.1996 lähettämä kirje ei näyttäisi täyttävän 8 artiklassa säädettyjä muotovaatimuksia.

36. Toiseksi Belgia väittää, että komission olisi pitänyt esittää neuvostolle direktiivin muuttamista siten, että 3 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä määräaikoja olisi pidennetty. Tässä yhteydessä Belgia viittaa komissiolle EY 10 artiklassa asetettuun yhteistyövelvollisuuteen.

37. Tämäkin väite on perusteeton. Koska direktiivin muutosten kuten määräaikojen pidentämisen esittäminen kuuluu komission vapaaseen harkintavaltaan, sillä olisi ainoastaan kaikkein poikkeuksellisimmissa olosuhteissa velvollisuus ryhtyä siihen. Vaikeudet, joihin Belgia on viitannut tässä

21 — Ks. esimerkkinä samankaltaisesta tapauksesta edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-42/89.

tapauksessa, eivät ole läheskään tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita.

38. Viimeiseksi Belgia väittää, että komission olisi pitänyt käyttää 226 artiklan mukaista harkintavaltaansa siten, ettei se olisi nostanut kannetta tässä tapauksessa. Belgia viittaa jälleen komission yleiseen yhteistyövelvollisuuteen.

39. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Komissiolla on 226 artiklan mukaan laaja harkintavalta päättää, minkä yhteisön oikeuden rikkomisten vuoksi se nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.[22] Tämän vuoksi oli komission päätettävissä, lykkääkö se kanteen nostamista Belgiaa vastaan tässä asiassa vai luopuuko se siitä kokonaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole päättää, onko komissio käyttänyt harkintavaltaansa "viisaasti",[23] eikä arvioida mihin päämääriin 226 artiklan mukaisesti nostetulla kanteella pyritään.[24]

40. Näillä perusteilla katson, etteivät toisetkaan väitteet, jotka Belgia on esittänyt puolustuksekseen, ole perusteltuja.

Perusteluvelvollisuuden laiminlyönti

41. Belgian kolmas puolustuksekseen esittämien väitteiden ryhmä perustuu siihen, että komissio on jättänyt perustelematta päätöksensä kieltäytyä myöntämästä pidennystä direktiivissä täytäntöönpanolle säädettyyn määräaikaan.

42. Belgia huomauttaa, että hallintoalue nimenomaisesti pyysi pidennystä 28.5.1996 päivätyssä kirjeessään ja että sen esittämät perustelut ilmenivät kertomuksesta, joka oli kirjeen liitteenä. Komissio ei vastannut tähän pyyntöön, ennen kuin se 30.9.1999 päivätyssä kirjeessään huomautti yleisesti, ettei komissio voi myöntää pidennystä määräaikaan eikä jättää nostamatta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta, koska tämä vaarantaisi yhteisön oikeuden yhtenäisyyden.

43. Kritiikki, jota Belgia on kohdistanut komission menettelyyn, on jossain määrin aiheellista. Olisi mielestäni ollut hyvän hallintotavan kannalta parempi, että komissio olisi vastannut aikaisemmin ja perustellut paremmin päätöksensä hylätä

22 — Ks. esim. asia 7/68, komissio v. Italia, tuomio 10.12.1968 (Kok. 1968, s. 423, erityisesti s. 428; Kok. Ep. I, s. 355) ja asia 416/85, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3127, 9 kohta).

23 — Asia C-200/88, komissio v. Kreikka, tuomio 27.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4299, 9 kohta).

24 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia 416/85.

hallintoalueen pyyntö. Kuitenkaan, kuten komissio aiheellisesti huomauttaa, perusteluvelvollisuuden laiminlyönti ei poista Belgian velvollisuutta panna direktiivi täytäntöön. Väite ei tämän vuoksi voi vaikuttaa tämän oikeudenkäynnin lopputulokseen.

Oikeudenkäyntikulut

44. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Tämän vuoksi katson, että Belgia tulisi velvoittaa korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

45. Näillä perusteilla katson, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi

1) todeta, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/271/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on toimittanut komissiolle täytäntöönpanoa koskevan ohjelman, joka ei ole direktiivin säännösten, erityisesti 17 artiklan, mukainen Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen osalta,

2) velvoittaa Belgian kuningaskunta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.