FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 16 mars 2000 *

1. Huvudfrågan i detta mål är huruvida den belgiska statens underlåtenhet att genomföra rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse [1] (nedan kallat direktivet) är ursäktlig på grund av force majeure.

2. Kommissionen har i enlighet med artikel 226 EG yrkat fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att till kommissionen ha meddelat ett program för genomförande som inte är förenligt med bestämmelserna i direktivet, särskilt dess artikel 17, beträffande huvudstadsregionen Bryssel. Konungariket Belgien har medgett att det inte har genomfört direktivet inom de tidsfrister som anges däri, men har anfört tre grunder till sitt försvar.

i) Underlåtenheten att genomföra direktiv 91/271 är ursäktlig på grund av force majeure.

ii) Kommissionen borde ha beviljat en förlängning av den tidsfrist för genomförande som anges i direktivet. Alternativt borde kommissionen ha utnyttjat sin möjlighet enligt artikel 226 EG att inte väcka talan i detta fall.

iii) Kommissionen har underlåtit att motivera sitt (underförstådda) beslut att inte bevilja förlängning av tidsfristen för genomförande av direktivet.

De relevanta bestämmelserna i direktivet

3. Rådets direktiv 91/271/EEG innehåller en rad allmänna bestämmelser beträffande hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av sådana utsläpp av avloppsvatten. För att uppnå detta uppställer direktivet en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla ledningsnät

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT L 135, s. 40. Senare ändrat genom kommissionens direktiv 98/15/EG av den 27 februari 1998, EGT L 67, s. 29.

för hopsamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse [2] för alla "tätorter" [3] med mer än 2 000 personekvivalenter (pe). [4]

4. De allmänna regler som skall tillämpas på det avloppsvatten som direktivet avser återfinns i artikel 4. Detaljerna i dessa regler är inte relevanta i detta mål. I korthet skall det avloppsvatten som omfattas av direktivet bli föremål för åtminstone sekundär rening, det vill säga en process som vanligen innebär biologisk rening. [5]

5. Särskilda regler för områden som är känsliga i miljöhänseende anges i artikel 5. Medlemsstaterna skall senast den 31 december 1993 ange känsliga områden enligt kriterierna i bilaga 2 till direktivet. Avloppsvatten som släpps ut i sådana känsliga områden måste bli föremål för effektivare rening än vad som krävs enligt artikel 4. Utsläpp till känsliga områden från reningsverk för avloppsvatten måste uppfylla kraven i bilaga 1 B till direktivet.

6. Artiklarna 4 och 5 är föremål för vissa begränsade undantag, varav inte något förefaller vara relevant i detta fall.

7. Tidsfrister för genomförande av direktivet återfinns i olika bestämmelser i direktivet. Relevanta bestämmelser är således artikel 3.1, artikel 4.1 och, i synnerhet, artikel 5.2. I artiklarna 3.1 och 4.1 föreskrivs allmänna tidsfrister för inrättande av system för uppsamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Beroende på storleken på tätorten i fråga är tidsfristen antingen den 31 december 2000 eller den 31 december 2005. I artiklarna 3.1 och 5.2 föreskrivs en särskild tidsfrist för avloppsvatten från tätorter med över 10 000 pe som släpps ut i sådana känsliga områden som utsetts i enlighet med artikel 5.1. Medlemsstaterna skulle senast den 31 december 1998 ha säkerställt att dessa tätorter försetts med ledningsnät och att avloppsvattnet från dessa tätorter blir föremål för en effektivare behandling än den som föreskrivs i artikel 4.

2 — Avloppsvatten från tätbebyggelse definieras i artikel 2.1 som "spillvatten från hushåll eller en blandning av hushållsspillvatten och industrispillvatten eller dagvatten".

3 — En tätort definieras i artikel 2.4 som "ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utsläppsställe".

4 — En pe definieras i artikel 2.6 som "den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn (BOD5)".

5 — Sekundär rening definieras i artikel 2.8 som "rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom en process som vanligen innebär biologisk rening med sekundärsedimentering eller någon annan process som uppfyller de krav som anges i tabell 1 i bilaga 1".

8. I artikel 8 föreskrivs en möjlighet till förlängning av de tidsfrister som anges i artikel 4.1. Kommissionen kan i undantagsfall bevilja förlängning till medlemsstater som möter tekniska problem beträffande geografiskt avgränsade befolkningsgrupper. En sådan förlängning kan emellertid endast beviljas på grundval av en särskild begäran från medlemsstaterna till kommissionen, vari de tekniska svårigheter som uppstått skall redovisas. Begäran skall även innehålla ett åtgärdsprogram för hur dessa svårigheter skall övervinnas och en tidsplan för när direktivet kommer att vara genomfört.

9. Enligt artikel 17 i direktivet skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1993 upprätta program för genomförandet av direktivet och senast den 30 juni 1994 lämna uppgifter om dessa program till kommissionen. Slutligen fastställs i artikel 19 den 30 juni 1993 som det datum då direktivets bestämmelser skulle ha införlivats med medlemsstaternas nationella lagstiftningar.

Sakomständigheter

10. Huvudstadsregionen Bryssel meddelade kommissionen sitt program för genomförande av direktiv 91/271/EEG den 28 maj 1996. Även de statliga myndigheterna i Belgien meddelade kommissionen samma program den 3 juli 1996. I programmet föreskrevs att två nya vattenreningsverk skulle byggas, ett norr om och ett söder om Bryssel. I programmet angavs att den norra anläggningen skulle vara färdig att tas i bruk i slutet av år 2003. Även om den södra anläggningen planeras bli klar tidigare, var den inte färdig att tas i bruk då detta förfarande inleddes. [6]

11. Avloppsvattnet från staden Bryssel släpps ut i floden Sennes avrinningsområde. En del av detta avrinningsområde, som täcker största delen av det område som huvudstadsregionen Bryssel utgör, har av belgiska myndigheter utsetts som känsligt område enligt artikel 5.1 i direktivet. Eftersom befolkningen i det området överstiger 10 000 personekvivalenter, skulle anläggningar för uppsamling och rening av avloppsvatten ha varit färdiga i slutet av år 1998 enligt artiklarna 3.1 och 5.2. Kommissionen har gjort gällande att Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, genom att till kommissionen överlämna ett program för genomförande som inte iakttar den tidsgränsen.

6 — Det kan noteras att domstolen inte får beakta sådana åtgärder som en medlemsstat vidtagit efter utgången av den tidsfrist som föreskrivs i det motiverade yttrandet. Se dom av den 17 september 1987 i mål 291/84, kommissionen mot Nederländerna (REG 1987, s. 3483), punkt 15, av den 24 mars 1988 i mål 240/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 1835), punkt 14, och av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-5991), punkt 18.

Förfarandet

12. När huvudstadsregionen Bryssel meddelade kommissionen programmet genom skrivelse av den 28 maj 1996, begärde den även att kommissionen skulle bevilja förlängning av den tidsfrist som anges i direktivet. Kommissionen besvarade inte denna begäran, och genom skrivelse av den 30 september 1997 upplyste kommissionen de statliga myndigheterna i Belgien om att programmet enligt dess uppfattning inte var förenligt med direktivet. Efter att ha tagit emot Konungariket Belgiens svar i skrivelse av den 18 november 1997 och de kompletterande synpunkterna från huvudstadsregionen Bryssel i skrivelse av den 28 oktober 1997, riktade kommissionen en formell underrättelse till Kungariket Belgien den 27 maj 1998, varigenom Belgien anmodades att inkomma med synpunkter inom två månader.

13. När de belgiska myndigheterna inte svarade på denna skrivelse riktade kommissionen den 17 december 1998 ett motiverat yttrande till Konungariket Belgien och anmodade denna stat att inom två månader vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa yttrandet. Genom skrivelser av den 25 januari 1999 och den 17 mars 1999 underrättade Konungariket Belgien kommissionen om det upphandlingsförfarande som inletts för tilldelning av kontrakt om uppförande av de två vattenreningsverken i huvudstadsregionen Bryssel. Kommissionen fann dessa svar otillfredsställande och väckte förevarande talan vid domstolen den 23 juni 1999.

Diskussion

14. Konungariket Belgien har medgett att det inte har genomfört direktivet, i synnerhet dess artikel 17, inom den föreskrivna fristen. Belgien har emellertid anfört tre argument till sitt försvar.

Force majeure

15. Konungariket Belgien har gjort gällande att synnerliga omständigheter, som utgör force majeure, förhindrade huvudstadsregionen Bryssel att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att genomföra direktivet i tid. Förseningen är därför ursäktlig. För att bedöma detta argument kan det vara ändamålsenligt att skilja mellan tre frågor.

16. För det första, under vilka omständigheter är det i gemenskapsrättsligt hänseende möjligt att med hänvisning till force majeure ursäkta en underlåtenhet att genomföra ett direktiv? Force majeure är ett juridiskt begrepp som i olika språkliga skepnader och med vissa variationer återfinns i flera av medlemsstaternas rättssystem. Det innebär i huvudsak att en person i princip befrias från sina rättsliga skyldigheter eller sitt rättsliga ansvar om en oförutsedd förändring av omständigheterna

har medfört att det är omöjligt att fullgöra skyldigheten. [7] Domstolen har aldrig uttryckligen slagit fast att force majeure utgör en allmän gemenskapsrättslig princip, och det är tveksamt om det ur befintlig rättspraxis går att härleda en sådan princip som är tillämplig på alla områden i gemenskapsrätten. [8]

17. Detta betyder emellertid inte att force majeure saknar betydelse i gemenskapsrätten. Domstolen har ofta uttalat sig om räckvidden av force majeure, särskilt i fråga om gemenskapens jordbrukspolitik. [9] Jordbruksförordningar föreskriver ofta uttryckligen att näringsidkare är befriade från att fullgöra rättsliga skyldigheter, till exempel skyldigheten att exportera produkter i enlighet med en exportlicens, om det är omöjligt att fullgöra skyldigheten på grund av force majeure. Enligt fast rättspraxis kan en näringsidkare endast åberopa force majeure för det fall omständigheter som är onormala, oförutsebara och utom hans kontroll skapar oöverstigliga svårigheter, när det gäller att fullgöra den relevanta rättsliga skyldigheten, som inte hade kunnat undvikas även om näringsidkaren hade visat nödvändig aktsamhet. [10] Tillämpningen av dessa villkor är intimt förknippad med omständigheterna i varje enskilt fall. Force majeure är till sin natur ett mycket flexibelt begrepp, som i högre grad syftar till att uppnå skäliga resultat än att slå fast precist definierade villkor. [11]

18. Även om den definition av force majeure som domstolen har utvecklat på jordbruksområdet kan vara en lämplig utgångspunkt, är detaljerna i rättspraxisen på jordbruksområdet inte relevanta i andra avseenden. I domen i målet Firma Schwarzwaldmilch fastslog domstolen följande: [12]

"Eftersom begreppet force majeure inte är detsamma inom olika rätts- och tillämpningsområden, skall innebörden av detta begrepp bestämmas med utgångspunkt i det rättsliga ramverk inom vilket det är tänkt att ha sina verkningar."

7 — Se dom av den 14 februari 1978 i mål 68/77, IFG mot kommissionen (REG 1978, s. 353), punkt 11.

8 — Se generaladvokaten Capotortis förslag till avgörande i domen i det i fotnot 7 nämnda målet 68/77, s. 380. Jämför generaladvokaten Mayras förslag till avgörande i mål 32/72, Wasaknäcke (dom av den 30 november 1972, REG 1972, s. 1181, särskilt s. 1197).

9 — Se exempelvis dom av den 20 februari 1975 i mål 64/74, Reich (REG 1975, s. 261) och domen i det i fotnot 7 nämnda målet IFG mot kommissionen. Se även kommissionens meddelande C (88) 1696 om force majeure inom jordbruksrätten (EGT C 259, 1988, s. 10) och Thompson, T.E., "Force majeure: The Context and Approach of the Court of Justice" (1987), *CML Rev.*, s. 259.

10 — Se exempelvis dom av den 13 december 1979 i mål 42/79, Milch-, Fett- und Eierkontor (REG 1979, s. 3703), och generaladvokaten Capotortis förslag till avgörande i samma mål samt dom av den 13 november 1984 i de förenade målen 98/83 och 230/83, Van Gend & Loos och Bosman mot kommissionen (REG 1984, s. 3763). Domstolens rättspraxis har påverkats av den definition av force majeure som ges i de flesta av medlemsstaternas rättssystem. Se exempelvis Cornu, G., *Vocabulaire Juridique*, sjätte utgåvan, 1996, s. 375, och Garner, B.A., *A Dictionary of Modern Legal Usage*, andra utgåvan, 1995, s. 366.

11 — Se domen i det i fotnot 9 nämnda målet Reich och dom av den 11 juli 1978 i mål 6/78, Union française de céréales (REG 1978, s. 1675), där bestämmelser om force majeure tillämpades analogt på omständigheter som inte omfattades av dessa bestämmelsers ordalydelse.

12 — Dom av den 11 juli 1968 i mål 4/68 (REG 1968, s. 549, särskilt s. 562). Se även generaladvokaten Gands förslag till avgörande, s. 571.

19. Medan rättspraxisen på jordbruksområdet gäller förhållandet mellan enskilda näringsidkare och offentliga myndigheter, avser den talan som här väckts enligt artikel 226 EG de skyldigheter som medlemsstaterna har gentemot Europeiska gemenskapen. De rättsliga sammanhangen är inte desamma, och olika regler gäller av nödvändighet. Tillämpningen av begreppet force majeure bör vara striktare i det senare sammanhanget än i det första.

20. Vilken räckvidd skall då force majeure ges när det gäller medlemsstaters underlåtenhet att genomföra gemenskapsdirektiv? I målet kommissionen mot Italien [13] hade den italienska staten underlåtit att tillhandahålla kommissionen sådana statistikuppgifter beträffande vägtransporter som krävs enligt vissa direktiv. Italien förmådde visa att samtliga relevanta akter i transportministeriet hade förstörts vid ett bombdåd av terrorister, och i sitt yttrande till domstolen medgav kommissionen att detta utgjorde force majeure. Mot bakgrund av dessa omständigheter fastslog domstolen följande: [14]

"Även om det är riktigt att ett bombdåd, som ägde rum före den 18 januari 1979, kan ha utgjort ett fall av force majeure och ha skapat oöverstigliga svårigheter, kan dess verkningar endast ha kvarstått en viss tid, nämligen den tid som är nödvändig för administrationen att med normal omsorg ersätta den utrustning som förstörts och samla in och behandla uppgifterna. Den italienska regeringen kan därför inte åberopa den händelsen för att rättfärdiga sin fortsatta underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter flera år senare."

21. Även om domstolen genom det uttalandet föreföll redo att godta force majeure som en giltig ursäkt för underlåtenheten att genomföra ett direktiv inom den föreskrivna fristen, definierade den inte i detalj vad som skall anses utgöra force majeure. [15] Inte heller i senare mål angående medlemsstaternas underlåtenhet att genomföra gemenskapsdirektiv ges någon definition av räckvidden av force majeure.

22. Det står emellertid klart att begreppet force majeure i detta sammanhang har en mycket begränsad räckvidd. Ingen medlemsstat har med framgång åberopat force majeure som ursäkt för sin underlåtenhet att genomföra ett direktiv inom den föreskrivna fristen. I allmänhet måste direktiv genomföras i tid, även om det visar sig ytterst svårt.

23. Om den tid som anslagits för genomförande av direktivet visar sig för kort,

13 — Dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84 (REG 1985, s. 2629).

14 — Punkt 16 i domen.

15 — Se även dom av den 17 september 1987 i mål 70/86, kommissionen mot Grekland (REG 1987, s. 3545), punkterna 9 och 10.

måste medlemsstaten således på gemenskapsnivå ta de initiativ som krävs för att få till stånd den nödvändiga förlängningen. [16] Domstolen har vid ett flertal tillfällen slagit fast att en medlemsstat inte kan åberopa tekniska, ekonomiska eller administrativa svårigheter som ursäkt för sin underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. [17] Detsamma gäller bestämmelser, praxis eller förhållanden i medlemsstatens interna rättsordning. [18] Således kan en medlemsstat inte åberopa svårigheter som följer av att landets konstitutionella ordning är av federal karaktär för att ursäkta en sådan underlåtenhet. Det förhållandet att ansvaret för att uppfylla en bestämd gemenskapsrättslig skyldighet har lagts på ett halvautonomt lokalt organ, såsom den belgiska regionen, i stället för på den centrala statsförvaltningen, befriar inte medlemsstaten från dess skyldighet gentemot gemenskapen.

24. Det kan tilläggas att frånvaron av uppsåt hos medlemsstaternas myndigheter att åsidosätta gemenskapsrättsliga skyldigheter saknar relevans för förfarandet enligt artikel 226 EG. Det förfarandet avser det objektiva konstaterandet att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, inte frågor om vållande eller oaktsamhet. [19]

25. Underlåtenheten att genomföra ett direktiv är därför endast ursäktlig under mycket synnerliga omständigheter. Ett åberopande av force majeure kan endast godtas om medlemsstaten, till följd av oförutsebara omständigheter utan samband med medlemsstaten och utanför dess kontroll, står inför oöverstigliga svårigheter som hindrar den från att genomföra direktivet. Sådana svårigheter kan dessutom endast ursäkta underlåtenheten att genomföra under den begränsade tid det tar för en normalt omsorgsfull administration att övervinna dessa svårigheter. Det är troligt att dessa villkor ges en mycket strikt tillämpning i praktiken. De omständigheter under vilka en medlemsstat kan åberopa force majeure är, såsom ovan anförts, mera begränsade än de omständigheter under vilka en näringsidkare kan åberopa samma begrepp i ett jordbruksrättsligt sammanhang.

26. Den andra frågan som måste besvaras beträffande åberopandet av force majeure är huruvida huvudstadsregionen Bryssel stod inför en sådan situation som kan kvalificeras som force majeure enligt de kriterier som uppställts ovan. Den belgiska regeringen har åberopat Belgiens konstitutionella historia till stöd för sitt påstående att så var fallet.

16 — Se exempelvis dom av den 26 februari 1976 i mål 52/75, kommissionen mot Italien (REG 1976, s. 277; svensk specialutgåva, volym 3, s. 41), punkt 10, och domen i det i fotnot 6 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 16.

17 — Se exempelvis dom av den 5 juli 1990 i mål C-42/89, kommissionen mot Belgien (REG 1990, s. I-2821, särskilt s. I-2841).

18 — Se exempelvis dom av den 5 maj 1970 i mål 77/69, kommissionen mot Belgien (REG 1970, s. 237), punkt 15, av den 18 november 1970 i mål 8/70, kommissionen mot Italien (REG 1970, s. 961), av den 6 juli 1995 i mål C-259/94, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1947), punkt 5, domen i det i fotnot 6 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 17, samt dom av den 28 maj 1998 i mål C-298/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-3301), punkterna 13 och 14, och av den 15 oktober 1998 i mål C-326/97, kommissionen mot Belgien (REG 1998, s. I-6107), punkterna 6 och 7.

19 — Se exempelvis dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien (REG 1983, s. 467), punkt 8, och domen i det i fotnot 6 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 14.

27. Den belgiska regeringen har förklarat, såväl i sina skriftliga yttranden som vid förhandlingen, att en process för konstitutionell decentralisering eller regionalisering har pågått i Belgien de senaste trettio åren. Även om många konstitutionella frågor löstes genom lagstiftning år 1980, förblev situationen för huvudstadsregionen Bryssel osäker och ifrågasatt av de olika språkgrupper som den belgiska befolkningen utgörs av. Det var faktiskt inte förrän år 1988 som regionens status slutligen fastställdes genom lagstiftning.

28. Den belgiska regeringen har anfört att det, på grund av den långvariga osäkerheten beträffande huvudstadsregionen Bryssels status, blev omöjligt att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att i tid rätta sig efter direktiv 91/271/EEG. Konungariket Belgien har också gjort gällande att osäkerheten beträffande denna region ledde till ekonomiska problem som gjorde det svårt att följa direktivet. Regionens årliga budget för miljöändamål är, enligt handlingarna i målet, 1 800 000 000 BEF av en sammanlagd budget om 65 000 000 000 BEF. Slutligen anfördes vid förhandlingen att regionens myndigheter står inför tekniska svårigheter som har samband med det vattensjuka landskapet som omger staden Bryssel, vilket har försenat arbetet med att utse lämpliga platser för de två vattenreningsverken.

29. Jag kan inte godta detta argument. Såsom har förklarats ovan är det fast rättspraxis att tekniska, administrativa och ekonomiska svårigheter inte kan ursäkta en medlemsstats underlåtenhet att genomföra ett gemenskapsdirektiv. De svårigheter som huvudstadsregionen Bryssel står inför, även om de är allvarliga och beklagliga, utgör inte ett fall av force majeure som kan åberopas inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 226. Svårigheterna var uppenbart inte en följd av oförutsebara och yttre omständigheter, såsom det bombdåd det var fråga om i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien.[20] Huvudstadsregionen Bryssels underlåtenhet att genomföra direktiv 91/271/EEG var snarare en förutsebar följd av ett helt och hållet internt problem.

30. Den tredje frågan som skall undersökas i samband med åberopandet av force majeure är huruvida den belgiska staten, genom omständigheter som utgjorde force majeure, var förhindrad att bistå huvudstadsregionen Bryssel i dess ansträngningar för att genomföra direktiv 91/271/EEG.

31. Det är enkelt att förklara relevansen av denna fråga, som endast uppstår för det fall domstolen skulle finna att regionen stod inför ett fall av force majeure. Skyldigheten att genomföra gemenskapslagstiftningen åvilar Konungariket Belgien. Argumentet om force majeure kan därför endast godtas om det kan visas att den belgiska staten stod inför en situation som utgjorde force majeure och som hindrade den från att hjälpa huvudstadsregionen Bryssel att överkomma dess ekonomiska och praktiska svårigheter.

20 — Det i fotnot 13 nämnda målet 101/84.

32. Den belgiska staten har i huvudsak anfört att den var förhindrad att bistå regionen, eftersom detta skulle ha inneburit att den känsliga maktbalansen mellan de olika federala organen i Belgien rubbades, vilket allvarligt skulle ha undergrävt statens ansträngningar att bibehålla Belgien som en enda fridfull rättslig enhet. Detta argument håller inte för en mer ingående granskning. Den belgiska statens behov av att bibehålla en maktbalans i syfte att upprätthålla fredliga relationer mellan olika grupper är ett helt och hållet internt och förutsebart problem som inte kan anses utgöra force majeure.

33. Jag drar därför slutsatsen att Konungariket Belgiens underlåtenhet att genomföra direktiv 91/271/EEG inte var ursäktlig med hänvisning till force majeure.

Förlängning av tidsfristen

34. Konungariket Belgiens andra argument är att kommissionen borde ha beviljat, eller ha begärt av rådet, en förlängning av tidsfristen för genomförande av direktiv 91/271/EEG. Detta argument består av två delar.

35. För det första anförde Belgien ursprungligen att kommissionen borde ha beviljat en förlängning på grundval av artikel 8 i direktivet. Belgien förefaller på goda grunder ha frångått detta argument. Såsom kommissionen har anfört ger artikel 8 enligt sin ordalydelse endast möjlighet att förlänga de allmänna tidsfrister som anges i artikel 4. Den särskilda tidsfrist som föreskrivs i artiklarna 3.1 och 5.2 för känsliga områden som utsetts i enlighet med artikel 5.1 i direktivet kan inte förlängas på det sättet. [21] Dessutom förefaller inte den skrivelse som huvudstadsregionen Bryssel sände till kommissionen den 28 maj 1996 uppfylla de formella krav som uppställs i artikel 8.

36. För det andra har Belgien gjort gällande att kommissionen borde ha begärt av rådet att det skulle företa en ändring av direktivet, så att tidsfristerna i artiklarna 3.1 och 5.2 förlängdes. Belgien har i detta avseende hänvisat till kommissionens skyldighet att samarbeta i enlighet med artikel 10 EG.

37. Även detta argument saknar grund. Även om kommissionen har en skönsmässig behörighet att föreslå ändringar av direktiv, inklusive en befogenhet att begära förlängning av tidsfrister, skulle den endast under synnerliga omständigheter ha en skyldighet att vidta en sådan åtgärd. De svårigheter

21 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i fotnot 17 nämnda målet C-42/89, kommissionen mot Belgien.

som Belgien har åberopat i detta fall utgör inte sådana synnerliga omständigheter.

38. Belgien har slutligen anfört att kommissionen borde ha utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 226 EG och låtit bli att väcka talan i detta fall. Även i detta avseende har Belgien hänvisat till kommissionens allmänna samarbetsskyldighet.

39. Det argumentet kan inte godtas. Kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 226 EG och kan välja mot vilka överträdelser av gemenskapsrätten den skall väcka en talan om fördragsbrott.[22] Det stod därför kommissionen fritt att vänta med att i detta fall väcka talan mot Belgien, eller att avstå helt och hållet. Enligt fast rättspraxis ankommer det inte på domstolen att bedöma huruvida kommissionen har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett "förnuftigt sätt"[23] eller att pröva vilka syften som en talan som väckts enligt artikel 226 EG avser att uppnå.[24]

40. På grundval av dessa omständigheter finner jag att den andra gruppen av argument som Belgien har anfört till sitt försvar saknar grund.

Underlåtenhet att motivera

41. Till sitt försvar har Belgien för det tredje anfört att kommissionen underlät att motivera sitt beslut att vägra en förlängning av den tidsfrist för genomförande som föreskrivs i direktivet.

42. Belgien har understrukit att huvudstadsregionen Bryssel uttryckligen begärde en förlängning i sin skrivelse av den 28 maj 1996, och skälen för detta angavs i en rapport som fogades till denna skrivelse. Kommissionen besvarade inte denna begäran förrän den i sin skrivelse av den 30 september 1999 i allmänna termer konstaterade att kommissionen inte kunde bevilja en förlängning av tidsfristen, eller avstå från att väcka talan om fördragsbrott, eftersom detta skulle äventyra gemenskapsrättens enhetlighet.

43. Det ligger viss tyngd i Belgiens kritik av kommissionens agerande. Det skulle enligt min uppfattning ha varit att föredra om kommissionen som ett led i god förvaltning hade svarat tidigare och på ett mer fullständigt sätt hade redovisat skälen för sitt beslut att inte tillmötesgå regionens begä-

22 — Se exempelvis dom av den 10 december 1968 i mål 7/68, kommissionen mot Italien (REG 1968, s. 617, särskilt s. 625; svensk specialutgåva, volym 1, s. 357) och av den 21 juni 1988 i mål 416/85, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1988, s. 3127), punkt 9.

23 — Dom av den 27 november 1990 i mål C-200/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4299), punkt 9.

24 — Se domen i det i fotnot 22 nämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket.

ran. Såsom kommissionen med rätta har understrukit kan emellertid kommissionens underlåtenhet att ge en tillfredsställande motivering inte befria Belgien från dess ansvar för att direktivet genomförs. Argumentet kan därför inte påverka utgången i detta mål.

Rättegångskostnader

44. Enligt artikel 69 i rättegångsreglerna skall den tappande parten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats av den vinnande parten. Kommissionen har framställt yrkande i fråga om rättegångskostnaderna. Jag anser därför att Belgien skall förpliktas att ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Förslag till avgörande

45. Mot bakgrund av det som har anförts ovan, föreslår jag att domstolen skall:

1) fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/271/EEG genom att till kommissionen ha meddelat ett program för genomförande som inte är förenligt med bestämmelserna i direktivet, särskilt dess artikel 17, beträffande huvudstadsregionen Bryssel och

2) förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.