FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 28. oktober 1999 *

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand [1] (herefter »direktivet«) og EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF).

I — Direktivet

2. Direktivet har ifølge første betragtning til formål at beskytte miljøet og den offentlige sundhed ved at formindske forureningen af badevand og beskytte dette mod yderligere forringelse.

3. I henhold til artikel 1 angår direktivet »kvaliteten af badevand, undtagen vand til terapeutiske formål og vand i svømmebassiner«. Ved »badevand« forstås i direktivet rindende eller stillestående ferskvand eller havvand, der af de kompetente myndigheder i hver stat udtrykkeligt er godkendt til badning, eller i hvilket badning ikke er forbudt, og som sædvanligvis anvendes til dette formål af et stort antal badende. I henhold til samme bestemmelse forstås ved »badeområde« et område, hvor der findes badevand, og ved »badesæson« den periode, i hvilken der efter lokal sædvane, herunder eventuelle lokale bestemmelser om badning, samt meteorologiske forhold, kan ventes en stærk tilstrømning af antal badende.

4. Direktivets artikel 3 forpligter medlemsstaterne til for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde at fastsætte de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til de mikrobiologiske samt fysiske og kemiske parametre, der er anført i bilaget til direktivet. Disse værdier må ikke være lempeligere end de i dette bilag anførte værdier.

5. Ifølge direktivets artikel 4 skulle medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT 1976 L 31, s. 1.

direktivet blev bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3. For Belgiens vedkommende udløb denne frist i december 1985.

6. Artikel 5, stk. 1, i direktivet bestemmer følgende:

»1. Ved anvendelsen af artikel 4 anses badevand for at være i overensstemmelse med de parametre, som gælder for det, hvis stikprøver af dette vand, udtaget med den i bilaget fastsatte hyppighed på ét og samme prøveudtagningssted viser, at det er i overensstemmelse med parameterværdierne for den pågældende vandkvalitet for så vidt angår:

— 95% af prøverne i tilfælde, hvor parametrene svarer til de i kolonne I i bilaget anførte

— 90% af prøverne i alle øvrige tilfælde, dog 80% af prøverne for parameter vedrørende 'colibakterier i alt' og 'fækale colibakterier'

og såfremt det for de 5%, henholdsvis 10% og 20% af prøverne, der efter omstændighederne ikke opfylder kravene, gælder at:

— vandet ikke afviger med mere end 50% fra de pågældende parameterværdier undtagen med hensyn til mikrobiologiske parametre, pH og opløst ilt

— serier af stikprøver af vand udtaget med en hyppighed, der er statistisk forsvarlig, ikke afviger fra de parameterværdier, som gælder for det.

[...]«

7. I artikel 8 fastsættes følgende undtagelser fra direktivet:

»a) for visse parametre, som er betegnet med (0) i bilaget, som følge af usædvanlige meteorologiske eller geografiske forhold

b) hvor badevand er udsat for naturlig berigelse med bestemte stoffer ud over de grænser, der er fastsat i bilaget.

[...]

Når en medlemsstat gør brug af en undtagelsesbestemmelse, skal den omgående underrette Kommissionen herom med angivelse af begrundelse og varighed.«

8. Medlemsstaterne er i henhold til den nye affattelse af direktivets artikel 13 [2] forpligtet til hvert år at tilsende Kommissionen en rapport vedrørende badevandet og dets vigtigste karakteristika.

II — Faktiske omstændigheder

9. Efter at have gennemgået rapporten om kvaliteten af badevandet i Belgien for årene 1983 til 1986 sendte Kommissionen de belgiske myndigheder en første skrivelse af 8. oktober 1987, hvori den påpegede forskellige overtrædelser af direktivet, idet den navnlig gjorde gældende, at grænseværdierne var overskredet, at visse badeområder var undtaget, og at der ikke tilstrækkeligt hyppigt var foretaget analyser. De belgiske myndigheder svarede den 11. februar 1988 gennem Belgiens Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber ved at fremlægge oplysninger om de forskellige spørgsmål, som Kommissionen havde rejst.

10. Ved skrivelse af 21. juni 1988 meddelte Kommissionen Belgien, at den havde modtaget en klage over, at der i forbindelse med anvendelsen af direktivet ikke blev taget hensyn til en række badeområder ved floderne i regionen Vallonien, hvor der ifølge klageren fandt badning sted, og hvor badevandet ikke var i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte parametre. Belgiens faste repræsentant besvarede denne skrivelse den 6. oktober 1998 ved at oplyse, at gennemførelsen af forskellige direktiver, herunder bl.a. direktivet om kvaliteten af badevand, var blevet forsinket på grund af praktiske vanskeligheder, som skyldtes decentraliseringen af administrationen.

11. Den 25. september 1989 tilstillede Kommissionen Belgien en åbningsskrivelse vedrørende den ukorrekte anvendelse af direktivet [3].

12. Den belgiske regering besvarede den 4. januar 1990 åbningsskrivelsen, idet den benægtede, at direktivet ikke var gennemført korrekt, og endvidere anførte, at der var truffet forskellige foranstaltninger til at forbedre badevandskvaliteten i landet.

13. Den 14. november 1995 tilstillede Kommissionen den belgiske regering en

2 — Direktivets artikel 13 pålagde oprindeligt medlemsstaterne en forpligtelse til »regelmæssigt« at tilsende Kommissionen en rapport vedrørende badevandet. Denne artikel blev imidlertid ændret ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23.12.1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver (EFT L 377, s. 48), således at der skulle fremlægges en rapport en gang om året.

3 — Kommissionen anførte følgende klagepunkter:
a) Den belgiske lovgivning var ikke tilpasset direktivet.
b) Antallet af ferskvandsbadeområder, som blev kontrolleret, var, navnlig i regionen Vallonien, utilstrækkeligt.
c) I de badeområder, som var omfattet af kontrollen, forekom overskridelser af de i direktivet fastsatte grænseværdier.

skrivelse, hvori den erklærede sig villig til at henlægge traktatbrudssagen, hvis de belgiske myndigheder fremsendte fuldstændige og detaljerede oplysninger om planerne for rensning af de badeområder, hvor de i direktivet fastsatte grænseværdier var overskredet. De belgiske myndigheder sendte den 31. januar 1996 og den 13. marts 1996 forskellige oplysninger for henholdsvis regionen Flandern og regionen Vallonien.

14. Den 27. december 1996 fremsatte Kommissionen over for Belgien en begrundet udtalelse i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), hvori den anførte, at Kongeriget Belgien ikke havde overholdt de forpligtelser, der påhvilede det i henhold til direktivet. Kommissionen anførte for det første, at en række ferskvandsbadeområder ikke overholdt de i direktivet anførte parametre. For det andet fandt den oplysningerne om planerne for rensning af badevandet i ferskvandsbadeområderne utilstrækkelige, både for så vidt angik regionen Flandern og regionen Vallonien. For det tredje afviste den argumentet om, at vandmængden i vandløbene i Vallonien om sommeren ikke var tilstrækkelig til at tillade badning. Endelig anførte Kommissionen, at de kompetente myndigheder undtagen i de isolerede tilfælde, der er nævnt i rapporterne om kvaliteten af badevandet, ikke har gjort brug af muligheden for at forbyde badning i vand, som ikke overholder de parametre, der er fastsat i direktivet.

15. Efter at Kommissionen havde modtaget bemærkninger til den begrundede udtalelse fra regionen Bruxelles den 12. februar 1997, fra regionen Flandern den 6. marts 1997 og fra regionen Vallonien den 1. juli 1996, hvilke den ikke fandt besvarede dens klagepunkter på tilfredsstillende vis, besluttede den at anlægge nærværende traktatbrudssag.

III — Søgsmålsgrundene

16. Kommissionen har den opfattelse, at Kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivet, idet det a) har begrænset dets anvendelsesområde, b) ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe badevandskvaliteten i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivet, og c) ikke har nået de resultater, der kræves efter direktivet. Disse anbringender analyseres i det følgende.

a) *Belgien har begrænset direktivets anvendelsesområde*

17. Det første anbringende vedrører badeområderne i regionen Vallonien. Kommissionen har gjort gældende, at de belgiske myndigheder har begrænset direktivets anvendelsesområde, idet de uden gyldig grund har undladt at medtage en række badeområder i indre vandområder, som

tidligere var opført i de årlige rapporter om kvaliteten af badevandet, i disse rapporter (herefter »de omtvistede områder«).

18. De belgiske myndigheder har anført, at de eneste »badeområder« i indre vandområder i regionen Vallonien i direktivets forstand er de ti områder, der indgår i rapporten for 1996[4]. Disse områder er udtrykkeligt godkendt til badning, og den bakteriologiske kvalitet af vandet er generelt god. Hver gang der udtages prøver i disse områder, som viser en overskridelse af de værdier, der er fastsat i direktivet, bliver badning forbudt, således at det pågældende område midlertidigt eller endeligt udgår af direktivets anvendelsesområde.

For så vidt angår de omtvistede områder har de belgiske myndigheder anført, at vandkvaliteten i nogen tid har været under kontrol, og at resultaterne i perioden 1992-1996 er blevet sendt til Kommissionen. De belgiske myndigheder har imidlertid henvist til, at de i rapporten for 1991 gjorde Kommissionen opmærksom på, at regionen Vallonien ud over at kontrollere badeområderne i henhold til direktivet også havde foretaget en bakteriologisk kontrol i 28 andre områder, som ikke havde infrastruktur til badning, og som kun modtog ganske få eller slet ingen badende. Ifølge de belgiske myndigheder bekræftede de senere undersøgelser, at disse områder kun i ringe omfang eller slet ikke blev anvendt til badning, og de burde derfor ikke anses for »badeområder« i direktivets forstand, da badning ikke var udtrykkeligt tilladt, og de områder, hvor badning ikke var forbudt, blev ikke sædvanligvis anvendt til badning af et stort antal badende. Disse områder blev derfor ikke længere medtaget i de årlige rapporter til Kommissionen.

19. I forbindelse med undersøgelsen af dette anbringende skal det afgøres, om de omtvistede områder bør anses for badeområder i direktivets forstand, og om de belgiske myndigheder i givet fald kunne beslutte at undtage dem fra direktivets anvendelsesområde.

20. Med hensyn til det første spørgsmål har de belgiske myndigheder i besvarelsen af den begrundede udtalelse forklaret, at disse områder blev kontrolleret, fordi sundhedsinspektørerne (før Belgiens etapevise omdannelse til forbundsstat i 1980 og 1988), de decentrale myndigheder eller kommunerne havde betegnet dem som potentielle badeområder. Ifølge de belgiske myndigheder er det sandsynligt, at mange kommuner har tildelt områder betegnelsen badeområde uden hensyntagen til vandkvaliteten eller det faktiske antal badende for at fremme udviklingen af den lokale økonomi.

21. Efter min opfattelse kan de belgiske myndigheder ikke påstå, at de omtvistede områder ikke er badeområder i direktivets forstand, når de i årevis har kontrolleret vandet i disse områder i henhold til for-

4 — Fem af disse blev ved den vallonske regionsregerings dekret af 25.10.1990 betegnet som badeområder (Reniport-stranden ved Lasne, Robertville-søen i Waimes, Butgenbach-søen, Rabais-dalen, og Claire Fontaine-søen i Chapelle-lez-Herlaimont), og der er stillet forslag om at tildele de fem andre områder samme officielle betegnelse (Semois-floden i Herbeumont, den kunstige sø ved sportsanlægget i Saint-Léger, den kunstige sø ved sportsanlægget i Libramont, Cherapont-søen og Ry Jaune-søen).

skrifterne i direktivet og sendt resultaterne til Kommissionen med henblik på offentliggørelse i dens årlige rapporter om kvaliteten af badevandet i medlemsstaterne. Den omstændighed, at det var sundhedsinspektørerne, de decentrale myndigheder eller kommunerne, som tog initiativ til at anvende direktivet på disse områder, bekræfter blot denne konklusion, da det netop er dem, der har det mest direkte kendskab til hvert enkelt områdes karakteristika. Det skal i øvrigt understreges, at der ikke i direktivet er hjemmel til at tildele et område betegnelsen »potentielt badeområde«.

22. Kommissionen har i stævningen henledt opmærksomheden på, at mindst 16 af de omtvistede områder er opført som badeområder i en brochure om campingområder, som regionen Vallonien offentliggjorde i 1998. De belgiske myndigheder har heroverfor anført, at det, som det fremgår af brochuren, alene er ejerne af campingpladserne og ikke regionen Vallonien, der har ansvaret for disse oplysninger. Når disse områder er nævnt i brochuren, er det alene på grund af den interesse, ejerne af campingpladserne har i at gøre deres pladser mere attraktive, men det betyder ikke, at det er muligt at bade i disse områder, eller at de anvendes til dette formål af et stort antal badende.

23. Efter min opfattelse er de belgiske myndigheders svar helt utilstrækkeligt. I overensstemmelse med direktivets formål skal de nationale myndigheder foretage kontrol i tilfælde, hvor man forsøger at tiltrække turister til et bestemt område med henvisning til, at der findes badevand, og dette gælder i endnu højere grad, når det som i det foreliggende tilfælde er sundhedsinspektører, lokale myndigheder eller selve kommunen, som hævder, at der er tale om badeområder.

24. Jeg mener derfor, at de omtvistede områder bør anses for badeområder i direktivets forstand.

25. Herefter skal det undersøges, om de belgiske myndigheder kunne undtage disse områder fra direktivets anvendelsesområde ved at påvise, at de ikke anvendes af et stort antal badende.

26. I forbindelse hermed finder jeg det hensigtsmæssigt at henvise til dommen af 28. februar 1991 [5], hvori Domstolen skulle tage stilling til spørgsmålet, om medlemsstaterne havde beføjelse til at formindske arealet af et særligt beskyttet område for beskyttede fuglearter [6]. Domstolen fastslog, at arealmæssig formindskelse af et beskyttet område ikke udtrykkeligt er omhandlet i direktivets bestemmelser, og udtalte herefter følgende: »Selv om medlemsstaterne har et vist skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal fastlægge de områder, der er bedst egnet til udlægning som særligt beskyttede områder, kan de derimod ikke

5 — Sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883.

6 — Denne sag vedrørte anvendelsen af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1).

råde over samme skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, ændrer eller formindsker sådanne områders areal, da de i deres erklæringer selv har anerkendt, at der i disse områder består de mest egnede levevilkår for de i direktivets bilag I opregnede arter. I modsat fald ville medlemsstaterne ensidigt kunne unddrage sig de forpligtelser, som direktivets artikel 4, stk. 4, pålægger dem med hensyn til særligt beskyttede områder« [7].

27. Jeg mener imidlertid, at direktivet om beskyttelse af vilde fugle og direktivet om kvaliteten af badevand er forskellige på et afgørende punkt. I henhold til førstnævnte direktiv skal medlemsstaterne afgrænse dets territoriale anvendelsesområde ved formelt at udlægge bestemte områder som særligt beskyttede områder. Foretages en sådan udlægning ikke, finder direktivet ikke anvendelse på det pågældende område.

I direktivet om kvaliteten af badevand er der derimod som nævnt af generaladvokat Lenz [8] »ikke [...] tale om, at en identificering af badevand kan have en retsstiftende virkning for direktivets anvendelse«. Det vil sige, at direktivet skal anvendes på alle områder, som svarer til definitionen i artikel 1, og det er således uden betydning, om en medlemsstat udtrykkeligt har identificeret disse områder som badeområder.

28. I sag C-92/96 [9] vedrørende direktivet om kvaliteten af badevand anførte den spanske regering til sit forsvar, at badeområder i mange tilfælde var blevet opgivet af brugerne som følge af en ændring af vanerne i samfundet, som indebar, at de badende foretrak kommunale eller private svømmebassiner, således at disse områder ikke længere var badeområder i direktivets forstand.

I sit forslag til afgørelse i denne sag anførte generaladvokat Lenz, at nedgangen i antallet af badende netop ofte skyldes, at kvaliteten af vandet bliver ringere. Såfremt det i denne situation blev accepteret, at en medlemsstat ikke længere er forpligtet til at sikre overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat for vand af denne art, ville dette gøre indgreb i direktivets indhold og formål. Generaladvokaten tilføjede dog, »[...] at det er helt klart, at [...] ændringer i adfærdsmønsteret [...] for så vidt angår badevand, vil kunne forekomme. Såfremt et badeområde f.eks. faktisk opgives af brugerne af visse grunde — at vandet er forurenet, henregner jeg ikke til sådanne grunde — måtte en medlemsstat være berettiget til ikke længere at behandle det

7 — Dommens præmis 20.

8 — Punkt 34 i forslag til afgørelse i sag C-56/90, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (dom af 14.7.1993, Sml. I, s. 4109).

9 — Dom af 12.2.1998, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 505.

som 'badevand' i direktivets forstand. At det forholder sig sådan, må imidlertid efter min mening undersøges i det enkelte tilfælde, og det skal i givet fald bevises af den pågældende medlemsstat. En mere eller mindre generel påstand, som den, den spanske regering har fremført i nærværende sag, er i så henseende ikke tilstrækkelig« [10].

29. Domstolen udtalte sig i dommen ikke udtrykkeligt om medlemsstaternes mulighed for at undtage bestemte områder fra direktivets anvendelsesområde, men forkastede den spanske regerings argument, idet den anførte, at de i direktivet hjemlede undtagelser ikke omfatter den omstændighed, at vanerne i samfundet har ændret sig.

30. Selv deler jeg generaladvokat Lenz' opfattelse. Hvis direktivets anvendelse på et område ikke følger af en udtrykkelig erklæring fra medlemsstaterne, men af, at de i artikel 1 anførte kriterier er opfyldt, nemlig at badning udtrykkeligt er tilladt i det pågældende område, eller, hvis badning ikke er forbudt, at det sædvanligvis anvendes til dette formål af et stort antal badende, kan en ændring i de faktiske forhold i et bestemt område berettige, at direktivet ikke længere anvendes, hvis to betingelser er opfyldt, nemlig at medlemsstaten påviser, at der er sket en ændring i de faktiske forhold, og at denne ændring ikke skyldes, at kvaliteten af vandet er blevet ringere.

10 — Forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien, punkt 40, jf. fodnote 9 ovenfor.

31. I den foreliggende sag har de belgiske myndigheder begrundet udelukkelsen af de omtvistede områder med, at de enten slet ikke eller ikke sædvanligvis anvendes til badning på grund af følgende forhold: utilstrækkelig vanddybde, manglende infrastruktur til badning, kajakroning og dårlige meteorologiske forhold.

32. Før disse forhold undersøges nærmere, vil jeg gerne understrege, at de belgiske myndigheder ikke har påberåbt sig, at *alle* disse forhold gør sig gældende for *alle* de omtvistede områder. De belgiske myndigheder har imidlertid ikke anført, hvilke af disse forhold der optræder i de enkelte områder, hvilket de nok burde have gjort for at gøre det muligt for Kommissionen at undersøge lovligheden af beslutningen om at undtage dem.

33. Med hensyn til den ringe vanddybde har de belgiske myndigheder anført, at den omstændighed, at det som bindende værdi i punkt 11 i bilaget til direktivet er fastsat, at sigtdybden i vandet skal være mindst en meter, er et tegn på, at det kun er badeområder, hvor vanddybden er over en meter, der falder inden for direktivets anvendelsesområde. Efter min opfattelse savner denne påstand grundlag. Det synes klart, at det krav, direktivet opstiller for alle badeområder, er, at sigtdybden i dybt vand skal være mindst en meter, og at der i vand, som er mindre end en meter dybt, er fuldstændig gennemsigtighed, dvs. at bunden kan ses. Desuden kan netop vand med en dybde på mindre end en meter, som Kommissionen med rette har anført, af indlysende grunde tiltrække særlige grup-

per af befolkningen som f.eks. ældre og børn.

34. Det andet argument, som bygger på den manglende infrastruktur til badning, har de belgiske myndigheder kun fremsat i svarskriftet og uden at redegøre nærmere herfor. Der kan derimod findes en del oplysninger i besvarelsen af den begrundede udtalelse, hvori det er anført, at flodbrederne i de fleste af disse områder er uudnyttede, og at der derfor er grænser for, hvor mange personer der kan få adgang til disse. Det er tilføjet, at det forhold, at der ikke findes faciliteter som barer, omklædningskabiner og toiletter, gør disse områder meget lidt attraktive for de badende.

Jeg vil først og fremmest gerne understrege, at når de belgiske myndigheder i besvarelsen af den begrundede udtalelse anfører, at der i de fleste af disse områder ikke findes infrastruktur til badning, har de samtidig indirekte anerkendt, at en sådan infrastruktur faktisk findes i nogle områder. I overensstemmelse med Domstolens praksis skal disse områder i princippet anses for badeområder i direktivets forstand, idet denne infrastruktur indicerer, at badeområdet besøges af et stort antal badende, hvis sundhed skal beskyttes [11]. I øvrigt mener jeg som Kommissionen, at manglende infrastruktur hverken udelukker eller forhindrer, at et badeområde kan betragtes som sådant, hvis de badende kommer der.

11 — Dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 34, jf. fodnote 8 ovenfor.

35. For så vidt angår kajakroning mener jeg, i mangel af nærmere oplysninger fra de belgiske myndigheder, at denne aktivitet i modsætning til andre aktiviteter som f.eks. motorsejlsport næppe kan være grund til at udelukke badning i et bestemt område. Dette ville kun være tilfældet, hvis kajakroningen var massiv og konstant og fandt sted på en uansvarlig måde.

36. Endelig har de belgiske myndigheder med hensyn til de ugunstige klimatiske forhold i besvarelsen af den begrundede udtalelse anført, at somrene i Belgien er meget regnfulde, og det begrænser i voldsom grad antallet af dage, som egner sig til badning. Af de årsager, som nævnes i det følgende, savner også denne påstand grundlag.

Det skal indledningsvis understreges, at der ikke i direktivet er opstillet noget krav om, at badning skal være muligt et bestemt antal dage, for at direktivet kan finde anvendelse. Det skal erindres, at »badesæson« i direktivets artikel 1 defineres som »den periode, i hvilken der efter lokal sædvane, herunder eventuelle lokale bestemmelser om badning, samt meteorologiske forhold, kan ventes en stærk tilstrømning af antal badende«. Af denne definition kan det udledes, at medlemsstaterne kan tage de meteorologiske forhold i betragtning ved fastlæggelsen af badesæsonen, hvilket de også gør, men de kan ikke på grundlag af disse vurdere, at direktivet ikke skal finde anvendelse på et bestemt badeområde.

Direktivets artikel 8 bestemmer ganske vist, at det ved usædvanlige meteorologiske eller geografiske forhold kan accepteres, at badevandet ikke overholder visse fysiske og kemiske parametre [12]. I henhold til samme bestemmelse er det imidlertid en betingelse, at den pågældende medlemsstat omgående underretter Kommissionen herom med angivelse af begrundelse og varighed. Det fremgår ikke af sagen, at de belgiske myndigheder har opfyldt denne betingelse. Denne undtagelse, som skal fortolkes snævert [13], tillader desuden kun, at de for visse parametre fastsatte værdier midlertidigt overskrides, men ikke at badeområder undtages fra direktivets anvendelsesområde.

Jeg vil tilføje endnu to grunde til, at jeg finder de belgiske myndigheders argument utilstrækkeligt. Den første er, at de ikke forklarer, hvorfor de dårlige klimatiske forhold påvirker de omtvistede områder anderledes end de ti anerkendte badeområder i regionen Vallonien. Den anden hænger sammen med, at andre lande i Den Europæiske Union har — eller må lide under — samme klima som Belgien, og de har ikke desto mindre et stort antal badeområder [14].

37. De belgiske myndigheder har i svarskriftet henvist til visse forhold, som er nævnt i forslaget til direktivet [15], men som ikke er medtaget i direktivets endelige tekst, med henblik på at bevise, at de omtvistede områder falder uden for dets anvendelsesområde [16].

38. Disse forhold er ikke relevante for afgørelsen af denne sag. Med hensyn til navnlig bestemmelsen i forslaget til direktivet om, at »[d]er skal udvises særlig opmærksomhed på steder, hvor koncentrationen af badende overstiger 10 000 i gennemsnit pr. km strand eller flodbred«, vil jeg gerne præcisere følgende: For det første har Domstolen allerede udtalt, at den omstændighed, at antallet af badende er under en vis grænse, ikke indebærer, at et badeområder falder uden for direktivets anvendelsesområde [17]. For det andet er den omstændighed, at et område ikke kræver, at der udvises særlig opmærksomhed, ikke ensbetydende med, at det skal være undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Endelig bemærkes det, som anført af Kommissionen, at hvis der forelå et krav om et sådant mindste antal badende, er det sandsynligt, at direktivet ikke ville finde anven-

12 — Nemlig pH, farvning og gennemsigtighed.

13 — Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 31, jf. fodnote 9 ovenfor.

14 — F.eks. viser tallene for 1997 for badeområder i indre vandområder (hvori badeområder ved kysten altså ikke er medtaget), at Danmark har 112, Irland 9, Nederlandene 500 og Storhertugdømmet Luxembourg 20 sådanne badeområder.

15 — KOM(74) 2255, endelig udg. af 3.2.1975.

16 — Der er tale om følgende forhold:
»— Direktivet skal kun gælde godkendte eller tilladte badeområder. Badning fra ikke godkendte steder sker på den badendes eget ansvar.
— Der skal udvises særlig opmærksomhed på steder, hvor koncentrationen af badende overstiger 10 000 personer i gennemsnit pr. km strand eller flodbred.
— Sundhedsfaren vil være proportional med den tid, der tilbringes i vandet, og denne vil variere noget efter luft- og følgelig vandtemperaturen. Direktivet foreskriver derfor for havvand — der er det foretrukne til badning — mindre strenge betingelser for de områder, hvor den fremherskende lave vandtemperatur (mindre end 20° C) begrænser badetiden, sammenlignet med andre områder, hvor man kan bade hele dagen.
— Langvarig neddypning af hele kroppen i vandet er den væsentligste aktivitet, der har indflydelse på de krævede fysiske og kemiske egenskaber for badevand.«

17 — Dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 34, jf. fodnote 8 ovenfor.

delse på noget badeområde i Belgien. Som anerkendt af den sagsøgte stat, er der i øvrigt tale om forhold, som ikke blev medtaget i direktivets endelige tekst.

39. Jeg mener derfor, at de belgiske myndigheder ikke på fyldestgørende vis har begrundet beslutningen om at undtage de omtvistede områder i regionen Vallonien fra direktivets anvendelsesområde, og at Kommissionen bør gives medhold i det første anbringende.

b) *Belgien har ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe badevandskvaliteten i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivet*

40. Kommissionens andet anbringende vedrører to klagepunkter, som det vil være hensigtsmæssigt at undersøge hver for sig.

41. For det første mener Kommissionen, at investeringerne i rensningsanlæg er utilstrækkelige såvel i regionen Flandern som i regionen Vallonien. Kommissionen har konkret anført, at de belgiske myndigheder blot har henvist til, at der er truffet infrastrukturelle foranstaltninger med henblik på rensning af vand i almindelighed, uden nærmere at angive, hvilken betydning disse foranstaltninger har haft for forbedringen af badevandskvaliteten. For så vidt angår regionen Flandern er det end ikke alle badeområderne, der er omfattet af planen for rensning af vandet. Med hensyn til regionen Vallonien indeholder planen ifølge Kommissionen hverken nærmere oplysninger om, hvornår de pågældende infrastrukturelle arbejder skal påbegyndes eller afsluttes, eller om, hvor de skal finde sted.

42. I henhold til EF-traktatens artikel 189 er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for den medlemsstat, det er rettet til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Den forpligtelse, medlemsstaterne er pålagt ved direktivet om kvaliteten af badevand, består i at sikre, at dette vand overholder de grænseværdier, der er fastsat i direktivet. For at nå dette mål skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger, som kan variere alt efter omstændighederne, badeområderne og kilden til forureningen. I modsætning til andre områder af Fællesskabets miljølovgivning er der her tale om initiativer, der ikke er fastsat konkrete bestemmelser for, og i forbindelse med hvilke medlemsstaterne bør indrømmes et vist skøn som følge af de meget forskelligartede påvirkninger, badevandet kan udsættes for. Bedømmelsen af de foranstaltninger, de enkelte medlemsstater har truffet, må derfor efter min opfattelse afhænge af, om de har gjort det muligt at nå det med direktivet tilsigtede resultat; dette spørgsmål er genstanden for Kommissionens tredje anbringende, som skal behandles senere.

43. For det andet er de foranstaltninger, der er fastsat i de belgiske bestemmelser, med henblik på at forbyde badning i områder, hvor det påvises, at de ved direktivet fastsatte grænseværdier er overskredet, ifølge Kommissionen utilstrækkelige. Kom-

missionen har i denne forbindelse anført, at beslutningen om at forbyde badning skal træffes af kommunerne, men der er ikke fastsat bestemmelser om en tilstrækkelig undersøgelse af sagen, og der er ingen garanti for, at badning bliver forbudt. Kommissionen tilføjer, at de belgiske myndigheder ikke selv har sikkerhed for, at kommunerne følger den opfordring til at forbyde badning, som sundhedsmyndighederne retter til dem, idet de i besvarelsen af den begrundede udtalelse blot anfører, at en sådan opfordring *tilsyneladende* altid bliver fulgt.

44. De belgiske myndigheder har i svarskriftet beskrevet den procedure, der følges i både regionen Flandern og i regionen Vallonien. Kommunens borgmester, som er ansvarlig for beskyttelsen af den offentlige sundhed og sikkerhed, underrettes af sundhedsmyndighederne om, at grænseværdierne er overskredet. Efter at have rådført sig med alle de berørte tjenestegrene kan borgmesteren (midlertidigt) forbyde badning. Det er tilføjet, at opfordringer til at forbyde badning hidtil altid er blevet fulgt.

45. Sammenfattende bebrejder Kommissionen Belgien, at de kompetente myndigheder ikke i de nationale bestemmelser er blevet pålagt en pligt til at forbyde badning i områder, hvor det påvises, at de i direktivet fastsatte grænseværdier er overskredet.

46. Kommissionen har som svar på et spørgsmål fra Domstolen anerkendt, at en sådan pligt ikke udtrykkeligt er fastsat i direktivet. Kommissionen har imidlertid anført, at det følger af direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, fortolket i lyset af direktivets formål, som er udtrykt i den første betragtning til direktivet, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for inden for de fastsatte frister at sikre, at badning kun er tilladt i områder, hvor badevandskvaliteten er i overensstemmelse med de fastsatte grænseværdier. I modsat fald ville de badendes sundhed blive bragt i fare, og direktivets formål, nemlig at opnå lighed mellem begrebet »badevand«, dvs. vand, hvori badning er tilladt, og begrebet vand, som er i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte parametre for kvalitet, ville ikke blive opfyldt.

47. Dette klagepunkt savner grundlag. Selv om det af hensyn til beskyttelsen af sundheden ville være ønskeligt at forbyde badning, hver gang de fastsatte grænseværdier blev overskredet, står det fast, at fællesskabslovgiver ikke i direktivet har pålagt medlemsstaterne en sådan forpligtelse.

48. Denne analyse bekræftes efter min mening af det forslag til direktiv om kvaliteten af badevand, som Kommissionen har fremsat, og som — hvis det vedtages af Rådet — vil erstatte det nugældende direk-

tiv [18]. I 15. betragtning til forslaget til direktiv anføres følgende:

»Der skal ikke nødvendigvis nedlægges badeforbud med den begrundelse, at vandet ikke er i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivet; for at beskytte de badendes sundhed er det imidlertid nødvendigt, at medlemsstaterne nedlægger badeforbud i de enkelte badeområder, hver gang forureningen udgør en trussel for folkesundheden; der bør herunder tages hensyn til de nævnte grænseværdier.«

I artikel 7 i forslaget til direktiv bestemmes følgende:

»1. Hvor forureningen udgør en trussel for folkesundheden, nedlægger medlemsstaterne badeforbud i de enkelte badezoner og informerer befolkningen herom via egnede kanaler. En sådan trussel anses for at være til stede, hvor der forekommer en overskridelse af de værdier, der er anført i kolonne I i tabel 1 i bilag 1, under hensyntagen til lokale forhold.

2. Medmindre forbuddet er permanent, betragtes vandet stadig som badevand efter direktivet.

3. Medlemsstater, som nedlægger permanent badeforbud i enkelte badeområder, underretter straks Kommissionen herom med angivelse af, hvorfor badevandet ikke kan bringes i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.«

49. Som det ses, indføres der i Kommissionens forslag til direktiv en ny forpligtelse for medlemsstaterne, som ikke findes i det direktiv, der i øjeblikket er gældende, nemlig forpligtelsen til at forbyde badning i forurenede områder og informere befolkningen herom gennem medierne. Denne nye forpligtelse er dog ikke ubetinget, men gælder kun, hvis forureningen udgør en trussel for folkesundheden under hensyntagen til lokale forhold. Det kan derfor ikke lægges til grund, at denne forpligtelse allerede er pålagt medlemsstaterne ved det direktiv, som er genstanden for den foreliggende traktatbrudssag.

50. Kort sagt forsøger Kommissionen tilsyneladende at få Domstolen til at fastslå, at der påhviler medlemsstaterne en forpligtelse, som ikke følger af det gældende direktiv. Der kan derfor ikke gives Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

18 — Se forslag til Rådets direktiv KOM(94) 36 endelig udg. (EFT C 112 af 22.4.1994, s. 3) og det ændrede forlag til Rådets direktiv KOM(97) 585 endelig udg., som indeholder nogle af Europa-Parlamentets ændringsforslag (EFT C 6 af 10.1.1998, s. 9).

c) *Belgien har ikke nået de resultater, der kræves efter direktivet*

51. Kommissionen har med sit tredje anbringende gjort gældende, at de resultater, der kræves i henhold til direktivet, ikke er nået. Kommissionen har navnlig henvist til direktivets artikel 5, hvorefter badevand anses for at være i overensstemmelse med de parametre, som gælder for det, hvis stikprøver af dette vand udtaget med den i bilaget fastsatte hyppighed på ét og samme prøveudtagningssted viser, at det er i overensstemmelse med parameterværdierne for den pågældende vandkvalitet i en vis procentdel af tilfældene, som er fastsat i samme bestemmelse [19].

Ifølge Kommissionen fremgår det af rapporten for hele Belgien om kvaliteten af badevandet i badesæsonen 1995, at 41,4% af ferskvandsbadeområderne var i overensstemmelse med de i direktivet fastsatte grænseværdier. Rapporten for 1996 viser, at selv når de omtvistede områder i regionen Vallonien ikke medregnes, udgør denne andel kun 85,5% [20].

19 — Alt efter omstændighederne 95, 90 eller 80% og med yderligere præciseringer, som er fastsat i samme artikel.

20 — Rapporten for 1996 blev offentliggjort i maj 1997, altså efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse af 27.12.1996. Domstolen har imidlertid fastslået, at Kommissionen i traktatbrudssager kan påberåbe sig forhold, der allerede blev påtalt i de begrundede udtalelser, og som fortsat bestod senere, eller forhold, der er tilkommet efter de begrundede udtalelser, men som dog har været af samme beskaffenhed som de i disse udtalelser omhandlede forhold og udgør dele af én og samme adfærd (dom af 22.3.1983, sag 42/82, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1013, præmis 20, jf. ligeledes forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs fremsat i sagen Kommissionen mod Tyskland (dom af 8.6.1999, sag C-198/97, Sml. I, s. 3257, punkt 14)).

52. De belgiske myndigheder har ikke anfægtet de tal, som Kommissionen har anført. De har imidlertid fremført to argumenter til deres forsvar.

53. De belgiske myndigheder har for det første anført, at hver gang en kontrol viser en overskridelse af grænseværdierne, forbydes badning i det pågældende område efter administrativt samråd. Dette område undtages således midlertidigt eller endeligt fra direktivets anvendelsesområde, og man kan derfor ikke længere sige, at forpligtelserne i henhold til direktivet ikke er overholdt.

54. I denne forbindelse skal to forhold præciseres. For det første forekommer det mig at være en meget tvivlsom påstand, at en medlemsstat, hvis de i direktivet fastsatte grænseværdier overskrides i et badeområde, blot kan forbyde badning i dette område og derved anse bestemmelsen for at være korrekt gennemført [21]. For det andet følger det af den procedure, der følges i Belgien ved nedlæggelse af badeforbud, sådan som denne er beskrevet af de belgiske myndigheder [22], at der ikke er

21 — Lad mig her gentage generaladvokat Lenz' ord: »Jeg minder om, at direktivet ikke kun har til formål at beskytte sundheden, men også at beskytte miljøet. Såfremt en medlemsstat blot kunne nedlægge et badeforbud, hvis forureningen af et vandområde øges, og herefter ikke længere anse det pågældende vandområde for 'badevand', ville i det højeste ét af disse mål blive nået« (forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Spanien, punkt 38, jf. fodnote 9 ovenfor).

22 — Jf. punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

sikkerhed for, at badning faktisk bliver forbudt i disse tilfælde.

55. Under alle omstændigheder er de belgiske myndigheders argument irrelevant for afgørelsen af den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af de rapporter, der er indsendt til Kommissionen, at de belgiske myndigheder ikke gav en eneste meddelelse om badeforbud i sæsonen 1995, og i sæsonen 1996 skete det kun en enkelt gang for regionen Vallonien.

56. For det andet mener de belgiske myndigheder, at det er illusorisk at tro, at man kan opnå, at 100% af badevandet er i overensstemmelse med grænseværdierne, i betragtning af de sundhedsrisici, som ikke kan kontrolleres: ulovlige udledninger, anvendelse af flydende gødning og forurening skabt af de badende selv.

57. Jeg vil først og fremmest gøre opmærksom på, at for så vidt angår den forurening, som skabes af de badende selv, anføres det i indledningen til regionen Valloniens sammenfattende rapport vedrørende badevandskvaliteten for perioden 1982-1996, som Kommissionen har vedlagt stævningen, at prøverne er udtaget på arbejdsdage og ikke i weekenderne, hvor den største tilstrømning af badende finder sted. Det er tilføjet, at der derfor ikke er taget hensyn til den forurening, der skabes af de badende selv.

58. Under alle omstændigheder kan heller ikke dette argument fra de belgiske myndigheders side tages til følge. Som Domstolen har udtalt »[pålægger direktivet] medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten bringes i overensstemmelse med de deri fastsatte grænseværdier inden for en frist, der er længere end fristen for at efterkomme det, for således at gøre det muligt for medlemsstaterne at opfylde et sådant krav [...] Direktivet pålægger således medlemsstaterne at træffe foranstaltninger med henblik på at nå et bestemt resultat, og bortset fra de i direktivet fastsatte undtagelser kan medlemsstaterne ikke gøre særlige omstændigheder gældende som begrundelse for ikke at overholde denne forpligtelse« [23]. Det følger heraf, at »en enkelt overskridelse [...] i en enkelt sæson [...] ligeledes udgør en overtrædelse af direktivet« [24]. Selv om Domstolen ikke har udelukket, at absolut umulighed med hensyn til gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af direktivet, kan begrunde, at dette ikke efterkommes [25], har de belgiske myndigheder ikke godtgjort, at der i den foreliggende sag er tale om en sådan umulighed.

59. Jeg mener derfor, at Kommissionen bør gives medhold i dette anbringende.

60. Desuden bør Kommissionen gives medhold i det første klagepunkt i det andet anbringende, som vedrører den utilstrækkelige karakter af de foranstaltninger, Bel-

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 35, jf. fodnote 20 ovenfor.

24 — Dommens præmis 34.

25 — Dommens præmis 41.

gien har truffet for at bringe badevandskvaliteten i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivet. Det følger nemlig af det forhold, at disse grænseværdier er overskredet i forskellige badeområder, at de belgiske myndigheder ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at denne bestemmelse i fællesskabsretten overholdes.

IV — Sagens omkostninger

61. Da Kommissionen i det væsentlige bør gives medhold i sine anbringender, bør det i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 3, pålægges Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

62. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at give Kommissionen medhold i sagen og

1) fastslå, at Kongeriget Belgien ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe badevandskvaliteten i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af artikel 3 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand, inden ti år efter meddelelsen af direktivet, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivets artikel 4 og EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og

2) pålægge Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.