CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 28 ottobre 1999 *

1. Con il presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di condannare il Regno del Belgio per inadempimento degli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione [1] (in prosieguo: la «direttiva»), nonché dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, articolo 249 CE).

I. La direttiva 76/160

2. La direttiva mira, in conformità del suo primo 'considerando', alla protezione dell'ambiente e della salute pubblica mediante la riduzione dell'inquinamento delle acque di balneazione e la preservazione di queste ultime da un deterioramento ulteriore.

3. Ai sensi dell'art. 1, la direttiva «riguarda la qualità delle acque di balneazione, ad eccezione delle acque destinate ad usi terapeutici e delle acque di piscina». Per «acque di balneazione» si intendono, ai sensi della direttiva, le acque, o parte di esse, dolci, correnti o stagnanti, e l'acqua di mare nelle quali la balneazione è espressamente autorizzata dalle autorità competenti dei singoli Stati membri oppure non è vietata ed è praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti. Secondo la stessa disposizione, «zona di balneazione» è il luogo in cui si trovano le acque di balneazione e «stagione balneare», il periodo di tempo in cui, tenuto conto delle consuetudini locali, ivi comprese le eventuali misure locali che concernono la pratica della balneazione, e delle condizioni meteorologiche, si può contare su un congruo afflusso di bagnanti.

4. L'art. 3 della direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di stabilire per tutte le zone di balneazione, o per ciascuna di esse, i valori applicabili alle acque di balneazione per ciò che concerne i parametri fisico—chimici e microbiologici indicati nell'allegato, senza che tali valori possano essere meno rigorosi di quelli indicati nell'allegato.

5. Ai sensi dell'art. 4 della direttiva, gli Stati membri dovevano adottare le misure necessarie affinché, entro un periodo di dieci anni a decorrere dalla notifica della

* Lingua originale: lo spagnolo.
1 — GU L 31, pag. 1.

direttiva, la qualità delle acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite fissati in virtù dell'art. 3. Per quanto riguarda il Belgio, tale periodo è scaduto nel dicembre del 1985.

6. L'art. 5, n. 1, della direttiva stabilisce:

«1. Per l'applicazione dell'art. 4, le acque di balneazione si considerano conformi ai parametri che ad esse si riferiscono:

quando i campioni di queste acque, prelevati con la frequenza prevista nell'allegato, in uno stesso luogo di prelievo, indicano che esse sono conformi ai valori dei parametri concernenti la qualità delle acque in questione per:

— il 95% dei campioni, nel caso dei parametri conformi a quelli specificati nella colonna I dell'allegato;

— il 90% dei campioni negli altri casi eccetto per i parametri «coliformi totali» e «coliformi fecali» in cui la percentuale dei campioni può essere dell'80%,

e quando, per il 5%, il 10% o il 20% dei campioni che, secondo i casi, non sono conformi:

— l'acqua non si discosta più del 50% del valore dei parametri in questione, esclusi i parametri microbiologici, il pH e l'ossigeno disciolto;

— i campioni d'acqua, prelevati successivamente ad una frequenza statisticamente adeguata, non si discostano dai valori dei parametri che ad essa si riferiscono.

(...)».

7. L'art. 8 prevede le seguenti deroghe alla direttiva:

«a) per alcuni parametri segnati (0) nell'allegato, in ragione di condizioni meteorologiche o geografiche eccezionali;

b) qualora le acque di balneazione si arricchiscano naturalmente di talune sostanze, con superamento dei limiti fissati nell'allegato.

(...)

In caso di deroga, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione, indicando i motivi ed i limiti di tempo».

8. Conformemente alla nuova formulazione dell'art. 13 della direttiva, gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare ogni anno alla Commissione una relazione sulle acque di balneazione e sulle loro caratteristiche più significative [2].

II. I fatti

9. Dopo l'esame della relazione sulla qualità delle acque di balneazione in Belgio relativa agli anni compresi tra il 1983 ed il 1986, la Commissione, in data 8 ottobre 1987, inviava una prima lettera alle autorità belghe nella quale si indicavano numerose violazioni della direttiva, in particolare il superamento dei valori limite, l'esclusione di determinate zone di balneazione e l'insufficiente frequenza delle analisi. Le autorità belghe, mediante la loro rappresentanza permanente presso le Comunità europee, rispondevano l'11 febbraio 1988 fornendo dati sulle diverse questioni sollevate dalla Commissione.

10. Con lettera del 21 giugno 1988 la Commissione informava il Belgio di aver ricevuto una denuncia relativa al fatto che non si sarebbe tenuto conto, ai sensi della direttiva, di numerose zone di balneazione dei fiumi della Vallonia nelle quali, secondo la parte denunciante, si praticava la balneazione e le cui acque non erano conformi ai parametri della direttiva. Il rappresentante permanente del Belgio rispondeva a tale lettera il 6 ottobre 1988, informando del ritardo nell'applicazione di varie direttive, tra le quali la direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione, a causa delle difficoltà pratiche provocate dalla regionalizzazione delle amministrazioni.

11. Il 25 settembre 1989 la Commissione inviava al Belgio una lettera di diffida per l'applicazione inadeguata della direttiva [3].

12. Il governo belga rispondeva alla lettera di diffida il 4 gennaio 1990, negando che la direttiva fosse stata applicata in modo inadeguato e precisando inoltre di aver adottato diverse misure per migliorare la qualità delle acque di balneazione del paese.

13. Il 14 novembre 1995 la Commissione inviava una lettera al governo belga nella

2 — Dapprima l'art. 13 della direttiva stabiliva l'obbligo di comunicare «regolarmente» alla Commissione una relazione sulle acque di balneazione. Tale articolo è stato tuttavia modificato dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/692/CEE, per la standardizzazione e la razionalizzazione delle relazioni relative all'attuazione di talune direttive concernenti l'ambiente (GU L 377, pag. 48), con la quale l'obbligo di presentare la relazione è diventato annuale.

3 — I motivi erano i seguenti:
a) mancato adeguamento della legislazione belga alla direttiva;
b) numero insufficiente di zone di balneazione d'acqua dolce sottoposte a controllo, in particolare nella Regione vallona, e
c) superamento, nelle acque sottoposte a controllo, dei valori limite fissati dalla direttiva.

quale si dichiarava disposta ad archiviare il procedimento per inadempimento, se le autorità belghe le avessero fornito informazioni complete e dettagliate sui piani di risanamento riguardanti le zone di balneazione nelle quali si erano superati i valori limite fissati dalla direttiva. Le autorità belghe trasmettevano alcune informazioni, rispettivamente il 31 gennaio 1996 a proposito delle Fiandre ed il 13 marzo dello stesso anno a proposito della Vallonia.

14. Il 27 dicembre 1996 la Commissione emetteva nei confronti del Belgio un parere motivato, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 226 CE), per inadempimento degli obblighi che gli incombevano in virtù della direttiva. In primo luogo, la Commissione rilevava che numerose zone di balneazione d'acqua dolce non erano conformi ai parametri della direttiva. In secondo luogo, considerava insufficienti le informazioni fornite sui piani di risanamento delle acque dolci di balneazione, sia delle Fiandre che della Vallonia. In terzo luogo, respingeva l'argomentazione secondo la quale i corsi d'acqua della Vallonia non presentavano, nella stagione estiva, acqua sufficiente da consentire la balneazione. La Commissione faceva infine rilevare che, salvo in qualche caso isolato citato nelle relazioni sulla qualità delle acque di balneazione, le autorità competenti non avevano fatto ricorso alla possibilità di vietare la balneazione nelle acque che non rispettavano i parametri fissati dalla direttiva.

15. Dopo aver ricevuto risposta al parere motivato, il 12 febbraio 1997 per la Regione di Bruxelles, il 6 marzo 1997 per le Fiandre ed il 1° luglio 1997 per la Vallonia, e considerando che le sue censure non avessero ricevuto risposte soddisfacenti, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso per inadempimento.

III. Motivi del ricorso

16. La Commissione ritiene che il Belgio sia venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza della direttiva in quanto a) ha ridotto l'ambito di applicazione di quest'ultima, b) non ha adottato le misure necessarie affinché la qualità delle acque di balneazione sia conforme ai valori limite fissati dalle disposizioni in essa contenute e c) non ha raggiunto i risultati imposti dalla norma. Esaminerò singolarmente qui di seguito ciascuno di tali motivi.

a) *Il Belgio ha ridotto l'ambito di applicazione della direttiva*

17. Il primo motivo riguarda le zone di balneazione della Vallonia. La Commissione sostiene che le autorità belghe hanno ridotto l'ambito di applicazione della direttiva escludendo dalle relazioni annuali numerose zone di balneazione d'acqua dolce che comparivano precedentemente in tali relazioni (in prosieguo: le «zone

controverse»), senza fornire valide ragioni in merito.

18. Le autorità belghe, da parte loro, sostengono che le uniche «zone di balneazione» d'acqua dolce della Vallonia ai sensi della direttiva sono le dieci zone incluse nella relazione del 1996[4]. In tali zone la balneazione è espressamente autorizzata ed esse presentano, in generale, una buona qualità batteriologica. Quando i campioni prelevati in tali zone indicano il superamento dei valori previsti dalla direttiva, si vieta la balneazione, cosicché la zona interessata risulta esclusa, provvisoriamente o definitivamente, dall'ambito di applicazione della norma.

Quanto alle zone controverse, le autorità belghe rilevano che, per un certo periodo di tempo, la qualità delle loro acque è stata soggetta a controllo, i cui risultati sono stati inviati alla Commissione tra il 1992 e 1996. Le autorità belghe segnalano tuttavia di avere, nella relazione relativa al 1991, informato la Commissione che, oltre alle zone di balneazione ai sensi della direttiva, la Vallonia aveva effettuato un controllo batteriologico di ventotto zone prive di infrastrutture destinate alla balneazione e nelle quali la presenza di bagnanti era molto ridotta o nulla. Sempre secondo le autorità belghe, i controlli successivi confermavano che la balneazione in quelle zone era molto ridotta o inesistente, per cui tali zone non potevano essere considerate «zone di balneazione» ai sensi della direttiva, poiché la balneazione non vi era espressamente autorizzata né, quando non era vietata, veniva praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti, ragion per cui non erano più state contemplate nella relazione annuale trasmessa alla Commissione.

19. Ai fini dell'esame di questo motivo è necessario determinare se le zone controverse debbano essere considerate zone di balneazione ai sensi della direttiva e, in caso di risposta affermativa, se le autorità belghe potessero decidere di escluderle dall'ambito di applicazione della stessa.

20. Riguardo alla prima questione le autorità belghe hanno spiegato, nella risposta al parere motivato, che in tali zone i controlli erano stati effettuati, perché gli ispettori sanitari (prima della federalizzazione del Belgio nel 1980 e 1988), gli organi amministrativi decentrati o i comuni le avevano qualificate zone di balneazione potenziali. Secondo le autorità belghe, è probabile che numerosi comuni avessero conferito lo status di zona di balneazione senza tenere conto della qualità delle acque o del numero reale di bagnanti allo scopo di promuovere lo sviluppo dell'economia locale.

21. A mio parere, le autorità belghe non possono sostenere che le zone controverse non siano zone di balneazione ai sensi della direttiva se per anni ne hanno sottoposto le acque ai controlli previsti dalla direttiva e

4 — Cinque di queste sono state dichiarate zone di balneazione con decreto del governo regionale vallone del 25 ottobre 1990 (la spiaggia di Reniport a Lasne, il lago di Robertville a Waimes, il lago di Butgenbach, la valle di Rabais ed il lago di Claire Fontaine a Chapelle-lez-Herlaimont) e le altre cinque sono state proposte per ottenere tale status ufficiale (il fiume Semois a Herbeumont, lo stagno del Centro sportivo di Saint-Léger, lo stagno del Complesso sportivo di Libramont, il lago di Cherapont ed il lago di Ry jaune).

trasmesso alla Commissione i risultati affinché venissero pubblicati nelle relazioni annuali sulla qualità delle acque di balneazione negli Stati membri. Il fatto che la direttiva si applicasse a tali zone su richiesta degli ispettori sanitari, degli organi amministrativi decentrati o dei comuni conferma ulteriormente tale valutazione, poiché si tratta proprio delle persone o degli enti che hanno una conoscenza più diretta delle caratteristiche peculiari di ciascuna zona. E' inoltre opportuno sottolineare che lo status di «zona di balneazione potenziale» non trova alcun fondamento giuridico nella direttiva.

22. Nel ricorso la Commissione fa riferimento al fatto che, in un opuscolo pubblicitario sulle aree di campeggio pubblicato nel 1998 dalla Vallonia, viene indicata l'esistenza di acque di balneazione in almeno sedici delle zone controverse. Le autorità belghe replicano che, come precisato nell'opuscolo, la responsabilità di tali informazioni è unicamente dei proprietari delle aree di campeggio e non della Vallonia. Esse affermano che tale riferimento contenuto nell'opuscolo è dovuto soltanto all'interesse dei proprietari delle aree di campeggio a rendere più attraenti le loro strutture, il che non significa che la balneazione sia possibile in tali zone né che sia praticata da un congruo numero di bagnanti.

23. A mio parere, la risposta delle autorità belghe è del tutto insufficiente. La finalità della direttiva impone che le autorità nazionali intervengano nei casi in cui si attirino turisti in una determinata zona facendo leva sulla presenza di acque di balneazione, tanto più se, come succede nel caso di specie, gli ispettori sanitari, gli organi amministrativi decentrati o gli stessi comuni affermano trattarsi di zone di balneazione.

24. Di conseguenza, ritengo che le zone controverse debbano essere considerate zone di balneazione ai sensi della direttiva.

25. E' poi opportuno stabilire se le autorità belghe potessero escludere tali zone dall'ambito di applicazione della direttiva, avendo verificato che non erano utilizzate da un congruo numero di bagnanti.

26. A tale proposito, ritengo opportuno fare riferimento alla sentenza 28 febbraio 1991 [5], in cui la Corte ha dovuto pronunciarsi sulla questione relativa alla possibilità per gli Stati membri di ridurre la superficie di una zona di protezione speciale per la conservazione di uccelli protetti [6]. Dopo aver sottolineato che la riduzione della superficie di uno spazio protetto non era espressamente contemplata dalle disposizioni della direttiva, la Corte ha dichiarato: «Se è vero che gli Stati membri dispongono di un certo margine di valutazione discrezionale in occasione della scelta dei territori più idonei ai fini della classificazione in zone di protezione speciale, conformemente all'art. 4, n. 1, della diret-

5 — Causa C-57/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-883).

6 — Si trattava nella fattispecie dell'applicazione della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1).

tiva, essi non fruiscono per contro del medesimo margine di discrezionalità nel contesto dell'art. 4, n. 4, della direttiva quando modificano o riducono la superficie di tali zone, poiché essi stessi hanno riconosciuto, nelle loro dichiarazioni, che in tali zone sono presenti le condizioni di vita più appropriate per le specie elencate nell'allegato I della direttiva. Se così non fosse, gli Stati membri potrebbero unilateralmente sottrarsi agli obblighi loro imposti dall'art. 4, n. 4, della direttiva a proposito delle zone di protezione speciale» [7].

27. Ritengo tuttavia che tra la direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici e la direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione ci sia una differenza fondamentale. Nella prima, gli Stati membri devono definirne l'ambito di applicazione territoriale attraverso la dichiarazione formale di determinate zone come zone di protezione speciale. In mancanza di tale dichiarazione, la direttiva non si applica ad una determinata zona.

Per contro, nella direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione, come indicato dall'avvocato generale Lenz [8], «non si parla assolutamente di un'individuazione delle acque di balneazione come elemento costitutivo dell'applicabilità della medesima». La direttiva si applica cioè a tutte le zone che rispondono alla definizione del suo art. 1, essendo quindi irrilevante che lo Stato membro le designi o meno espressamente come tali.

28. Nella causa C-92/96 [9], riguardante la direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione, il governo spagnolo ha fatto valere che, a seguito di un cambiamento degli usi sociali, numerose zone di balneazione erano state abbandonate dai loro utenti, i quali preferivano ormai piscine comunali o private, e che pertanto non erano più zone di balneazione ai sensi della direttiva.

Nelle conclusioni presentate in tale causa, l'avvocato generale Lenz ha osservato che, spesso, la riduzione del numero di bagnanti è imputabile proprio alla diminuita qualità delle acque. Egli ha affermato che se si ammettesse, in conseguenza di questo fenomeno, che uno Stato membro non è più tenuto a rispettare, per le acque in questione, i valori limite stabiliti, ciò contrasterebbe con la ratio della direttiva. Tuttavia, aggiungeva che «per quanto riguarda le acque di balneazione, possono senz'altro verificarsi cambiamenti (...). Per esempio, se una zona di balneazione viene effettivamente abbandonata dai suoi utenti per determinati motivi - fra cui non conto l'inquinamento delle acque -, lo Stato membro dovrebbe avere il diritto di non trattarla più come «acqua di balneazione»

7 — *Ibidem*, punto 20.

8 — Conclusioni presentate nella causa C-56/90, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-4109, paragrafo 34), decisa con sentenza 14 luglio 1993.

9 — Sentenza 12 febbraio 1998, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-505).

ai sensi della direttiva. Secondo me, tuttavia, questa circostanza va verificata caso per caso ed eventualmente dimostrata dallo Stato membro interessato. Un'affermazione più o meno generica, come quella espressa dal governo spagnolo nel caso di specie, non è sufficiente» [10].

29. Nella sentenza la Corte, senza pronunciarsi espressamente sulla possibilità per gli Stati membri di escludere determinate zone dall'ambito di applicazione della direttiva, ha respinto l'argomento addotto dal governo spagnolo, osservando che il cambiamento degli usi sociali non rientra nei casi di deroga previsti dalla direttiva.

30. Personalmente condivido l'analisi dell'avvocato generale Lenz. Dal momento che l'applicabilità della direttiva ad una zona non risulta da una dichiarazione espressa degli Stati membri, ma dal concorso dei criteri stabiliti all'art. 1, ossia che la balneazione sia espressamente autorizzata o che, non essendo vietata, sia praticata in maniera consuetudinaria da un congruo numero di bagnanti, un cambiamento delle circostanze oggettive in una determinata zona può giustificare che cessi di trovare applicazione la direttiva, a due condizioni: che lo Stato membro dimostri il cambiamento delle circostanze oggettive e che la ragione di tale cambiamento non sia una diminuita qualità delle acque.

10 — Conclusioni presentate nella causa Commissione/Spagna (citata alla nota 9, paragrafo 40).

31. Tornando al caso di specie, le autorità belghe intendono giustificare l'esclusione delle zone controverse affermando che in esse la balneazione non è praticata affatto o che non la si pratica in maniera consuetudinaria per i seguenti motivi: profondità insufficiente dell'acqua, inesistenza di infrastrutture destinate alla balneazione, pratica del kayak e cattive condizioni meteorologiche.

32. Prima di esaminare tali motivi in dettaglio, ritengo importante sottolineare che le autorità belghe non sostengono che *tutti* i motivi siano presenti in *tutte* le zone controverse. Per contro, non indicano — e reputo che avrebbero dovuto farlo affinché la Commissione potesse esaminare la regolarità della decisione di escluderle — i motivi che concorrono in ognuna delle zone.

33. Per quanto riguarda la scarsa profondità dell'acqua, le autorità belghe affermano che il fatto che il punto 11 dell'allegato alla direttiva stabilisca come valore imperativo la trasparenza dell'acqua, almeno fino ad un metro di profondità, indica che solo le zone di balneazione nelle quali la profondità dell'acqua supera un metro devono essere comprese nell'ambito di applicazione della direttiva. A mio parere, tale argomentazione è priva di fondamento. Appare evidente che la direttiva prescrive in ogni zona di balneazione che, in acque profonde, la trasparenza sia almeno di un metro e, nelle acque in cui la profondità è inferiore ad un metro, la trasparenza sia totale, cioè si possa vedere il fondo. Inoltre, come osserva opportunamente la Commissione, proprio le acque con profondità inferiore ad un metro possono attrarre, per ovvie ragioni, parti

specifiche della popolazione, come le persone anziane ed i bambini.

34. Quanto alla seconda argomentazione, basata sull'inesistenza di infrastrutture destinate alla balneazione, le autorità belghe si limitano a citarla nel controricorso, senza fornire precisazioni. Per contro, si possono trovare spiegazioni nella risposta al parere motivato, in cui si rileva che, nella maggioranza di tali zone, le rive non sono attrezzate, il che limita il numero di persone che possono accedervi. E si aggiunge che l'assenza di impianti, come chioschi di bibite, cabine o bagni, rende tali zone poco attraenti per i bagnanti.

E' opportuno anzitutto sottolineare che, precisando nella risposta al parere motivato che nella maggioranza di tali zone non sono presenti infrastrutture destinate alla balneazione, le autorità belghe riconoscono implicitamente l'esistenza di tali infrastrutture in alcune zone. Secondo la giurisprudenza della Corte, tali zone devono essere considerate in linea di principio zone di balneazione ai sensi della direttiva, poiché siffatte infrastrutture costituiscono indizi del fatto che la zona di balneazione è frequentata da numerosi bagnanti, la cui salute va tutelata [11]. Del resto, ritengo, come afferma la Commissione, che l'assenza di infrastrutture non escluda né impedisca che una zona di balneazione possa essere considerata come tale se i bagnanti la frequentano.

11 — Sentenza Commissione/Regno Unito (citata alla nota 8, punto 34).

35. Quanto alla pratica del kayak, in mancanza di ulteriori precisazioni da parte delle autorità belghe, reputo che, a differenza di altre attività acquatiche come la motonautica, essa possa difficilmente costituire un motivo di esclusione della balneazione in una determinata zona. Per produrre tale risultato infatti, la pratica in questione dovrebbe avvenire in modo irresponsabile ed essere massiccia e costante.

36. Per quanto riguarda infine le condizioni climatologiche avverse, le autorità belghe sostenevano, nella risposta al parere motivato, che l'estate in Belgio è normalmente molto piovosa, il che riduce in modo drastico il numero di giorni adatti alla balneazione. Tale argomento è altrettanto privo di fondamento per le ragioni che seguono.

E' anzitutto opportuno rilevare che la direttiva non stabilisce come requisito per la sua applicabilità il fatto che la balneazione sia possibile per un numero determinato di giorni. Ricorderò a tale proposito che, all'art. 1, la direttiva definisce il concetto di «stagione balneare» come «il periodo di tempo in cui, tenuto conto delle consuetudini locali, ivi comprese le eventuali misure locali che concernono la pratica della balneazione, e delle condizioni meteorologiche, si può contare su un congruo afflusso di bagnanti». Da tale definizione emerge che gli Stati membri possono tenere conto, come fanno in realtà, delle condizioni meteorologiche per stabilire il calendario della stagione balneare, ma non per concludere che una zona di balneazione non sia compresa nell'ambito di applicazione della direttiva.

E' vero che l'art. 8 della direttiva prevede che, in caso di circostanze meteorologiche o geografiche eccezionali, le acque di balneazione possano non essere conformi a taluni parametri fisico-chimici [12]. Lo stesso articolo stabilisce tuttavia il requisito secondo il quale lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione, indicando i motivi ed i limiti di tempo. Dagli atti non emerge che le autorità belghe si siano conformate a tale requisito. Inoltre tale eccezione, che deve essere interpretata restrittivamente [13], permette unicamente che si superino temporaneamente i valori previsti per determinati parametri e non che si escludano talune zone di balneazione dall'ambito di applicazione della direttiva.

E' opportuno aggiungere due ragioni per cui tale argomentazione delle autorità belghe mi sembra insufficiente. La prima è che esse non spiegano perché le cattive condizioni climatologiche interessino in modo diverso le zone controverse e le dieci zone di balneazione riconosciute nella Vallonia. La seconda trova fondamento nel fatto che altri paesi dell'Unione europea risentono di un clima analogo a quello del Belgio, ma presentano un numero elevato di zone di balneazione [14].

37. Nel controricorso le autorità belghe fanno riferimento a taluni elementi contenuti nella proposta di direttiva [15], che non sono stati inclusi nel testo finale, per dimostrare che le zone controverse sono escluse dall'ambito di applicazione di quest'ultima [16].

38. Tali elementi sono irrilevanti ai fini della soluzione del caso di specie. Per quanto riguarda, in particolare, l'affermazione contenuta nella proposta di direttiva, secondo cui è necessario prestare particolare attenzione «alle densità superiori ad un valore medio di 10.000 persone per km lineare di spiaggia o sponda fluviale», ritengo opportuno puntualizzare, in primo luogo, che la Corte ha già dichiarato che il fatto che il numero di bagnanti sia inferiore ad un determinato limite non consente di escludere una zona di balneazione dall'ambito di applicazione della direttiva [17]. In secondo luogo, il fatto che una zona non richieda particolare attenzione non significa che debba essere esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva. E, infine, come osserva la Commissione, se si esigesse tale numero minimo di bagnanti è probabile che la direttiva non verrebbe applicata a nessuna zona di balneazione del Belgio. Del

12 — Concretamente, pH, colorazione e trasparenza.

13 — Sentenza Commissione/Spagna (citata alla nota 9, punto 31).

14 — Per esempio, secondo i dati del 1997 e unicamente per quanto riguarda le zone di balneazione d' acqua dolce (escludendo pertanto quelle marittime), la Danimarca presenta 112 zone, l'Irlanda 9, i Paesi Bassi 500 e il Granducato dei Lussemburgo 20.

15 — Documento COM(74)2255 def. del 3 febbraio 1975.

16 — Tali elementi sono:
«— La direttiva riguarderà soltanto le zone di balneazione autorizzate o tollerate. La balneazione in luoghi non autorizzati sarà a rischio dello stesso bagnante.
— [si presterà particolare attenzione] alle densità superiori ad un valore medio di 10.000 persone per km lineare di spiaggia o sponda fluviale.
— I pericoli per la salute sono proporzionati alla durata del contatto con l'acqua e variano in modo notevole a seconda della temperatura dell'aria e quindi di quella dell'acqua. Pertanto, la direttiva prescrive per l'acqua marina — che costituisce l'ambiente balneare preferito — condizioni meno rigorose per quelle zone dove una bassa temperatura dell'acqua (meno di 20°C) limita notevolmente la durata dei bagni rispetto ad altre regioni in cui la balneazione può continuare per tutta la giornata.
— L'immersione prolungata nell'acqua di tutto il corpo è la principale attività di cui bisogna tener conto nel determinare i requisiti fisici e chimici delle acque di balneazione».

17 — Sentenza Commissione/Regno Unito (citata alla nota 8, punto 34).

resto, come riconosce lo Stato interessato, si tratta di elementi che non sono stati inclusi nel testo definitivo della direttiva.

39. Per tali ragioni, ritengo che le autorità belghe non abbiano giustificato in modo adeguato la loro decisione di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva le zone controverse della Vallonia e che il primo motivo di ricorso della Commissione debba essere accolto.

b) *Il Belgio non ha adottato le misure necessarie affinché la qualità delle acque di balneazione sia conforme ai valori limite fissati dalla direttiva*

40. Il secondo motivo addotto dalla Commissione comprende due argomenti che è necessario valutare singolarmente.

41. In primo luogo, la Commissione ritiene che i programmi di investimento in materia di depurazione delle acque siano insufficienti sia per quanto riguarda le Fiandre che per la Vallonia. In particolare, la Commissione afferma che le autorità belghe si sono limitate a fare riferimento alla creazione di infrastrutture per il trattamento delle acque in generale, senza precisare quale sia stata l'incidenza di tali infrastrutture sul miglioramento della qualità delle acque di balneazione. Per quanto riguarda le Fiandre, la Commissione rileva che nemmeno tutte le zone di balneazione fanno parte del programma di depurazione delle acque. Quanto alla Vallonia, il programma non precisa, secondo la Commissione, né le date di inizio e fine dei lavori relativi alle infrastrutture previste né l'ubicazione esatta di tali infrastrutture.

42. In forza dell'art. 189 del Trattato CE, la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali circa la scelta di modi e mezzi. L'obbligo imposto agli Stati membri dalla direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione consiste nel garantire che tali acque rispettino i valori limite da essa fissati. Per raggiungere tale obiettivo gli Stati membri devono adottare misure che possono variare a seconda delle circostanze, delle zone di balneazione e dell'origine dell'inquinamento. Si tratta di iniziative che non vengono disciplinate tassativamente e per le quali, a causa della grande varietà dei fenomeni che possono influire sulle acque di balneazione, si deve riconoscere un margine di valutazione agli Stati membri, a differenza di quanto accade in altri settori della normativa ambientale comunitaria. A mio parere, il giudizio sulle misure adottate da ogni Stato membro dipenderà pertanto dal fatto che tali misure abbiano o meno permesso di raggiungere il risultato prefissato dalla direttiva, il che è oggetto del terzo motivo di ricorso che valuterò più avanti.

43. In secondo luogo, la Commissione considera insufficienti le misure previste dalla normativa belga per proibire la balneazione nelle zone in cui si verifichi il superamento dei valori limite stabiliti dalla direttiva. A tale riguardo rileva che la decisione di vietare la balneazione spetta ai comuni, che non è prevista una suffi-

ciente informazione né è garantito che la balneazione sia effettivamente vietata. Aggiunge che le stesse autorità belghe non hanno la certezza che i comuni diano seguito alle proposte delle autorità sanitarie di vietare la balneazione, in quanto nel controricorso si limitano ad affermare che tale proposta *pare* sia sempre rispettata.

44. Nel controricorso le autorità belghe spiegano la procedura che viene seguita sia nelle Fiandre che nella Vallonia. Le autorità sanitarie informano il sindaco del comune, responsabile della protezione della salute e della sicurezza pubbliche, del superamento dei valori limite. Di concerto con tutti i servizi interessati, il sindaco può vietare (temporaneamente) la balneazione. Aggiungono che finora la proposta di vietare la balneazione è sempre stata rispettata.

45. Riassumendo, la Commissione addebita al Belgio di non aver previsto, nella legislazione nazionale, l'obbligo delle autorità competenti di vietare la balneazione nelle zone in cui si verifichi il superamento dei valori limite previsti dalla direttiva.

46. Nella risposta ad un quesito formulato dalla Corte, la Commissione riconosce che tale obbligo non è espressamente contemplato dalla direttiva. Tuttavia, essa afferma che dall'art. 1, n. 2, lett. a), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, interpretati alla luce della finalità della direttiva espressa al primo 'considerando', si deduce che gli Stati membri devono adottare misure necessarie affinché, nei termini previsti, la balneazione venga consentita soltanto nelle acque la cui qualità sia conforme ai valori limite stabiliti. Se ciò non fosse, si metterebbe in pericolo la salute dei bagnanti e non si raggiungerebbe l'obiettivo della direttiva che consiste nel garantire l'identità tra la nozione di «acque di balneazione», cioè le acque in cui la balneazione è permessa, e quella di acque conformi ai parametri di qualità stabiliti dalla direttiva.

47. Tale argomento è privo di fondamento. Anche se dal punto di vista della protezione della salute è auspicabile vietare la balneazione quando si superano i valori limite fissati, è certo che il legislatore comunitario non ha imposto agli Stati membri alcun obbligo di questo tipo nella direttiva.

48. Ritengo che tale analisi sia confermata dalla proposta di direttiva concernente la qualità delle acque di balneazione, presentata dalla Commissione e che, se approvata

dal Consiglio, sostituirà la direttiva oggi vigente [18]. Al quindicesimo 'considerando' della proposta di direttiva si afferma:

«considerando che la balneazione non deve essere automaticamente vietata se le acque non sono conformi ai valori limiti stabiliti nella direttiva; che tuttavia, per proteggere la salute dei bagnanti, è necessario che gli Stati membri vietino la balneazione in determinate zone se l'inquinamento rappresenta un pericolo per la salute pubblica; che è necessario pertanto tener conto di detti valori limite».

Inoltre, all'art. 7, la proposta di direttiva stabilisce:

«1. Se l'inquinamento rappresenta un pericolo per la salute pubblica, gli Stati membri vietano la balneazione nelle zone interessate e provvedono ad informarne la popolazione attraverso i mezzi più opportuni. Tale pericolo si considera sussistente quando, tenuto conto delle condizioni locali, i valori fissati nell'allegato I, tabella 1, colonna I, vengono superati.

2. Salvo i casi in cui il divieto è permanente, le acque continuano ad essere considerate acque di balneazione ai fini della presente direttiva.

3. Gli Stati membri che vietano la balneazione in modo permanente, ne informano immediatamente la Commissione indicando i motivi per cui tali acque non possono essere rese conformi ai requisiti della presente direttiva».

49. Come è possibile rilevare, la proposta di direttiva adottata dalla Commissione introduce un nuovo obbligo per gli Stati membri, che non esiste nella direttiva in vigore: quello di vietare la balneazione in zone inquinate, informando i cittadini attraverso i mezzi di comunicazione. Inoltre, tale nuovo obbligo non è previsto in modo assoluto, ma solo se l'inquinamento rappresenta un pericolo per la salute pubblica, tenuto conto delle condizioni locali. Non si può pertanto ritenere che tale obbligo sia già imposto nella direttiva la cui infrazione è oggetto del presente procedimento.

50. Sembra, in conclusione, che la Commissione cerchi di ottenere dalla Corte la dichiarazione di un obbligo a carico degli Stati membri che non risulta dalla direttiva in vigore. Tale motivo non deve pertanto essere accolto.

18 — V. proposta di direttiva del Consiglio 22 aprile 1994, COM/94/36 def., (GU C 112, pag. 3), e proposta modificata di direttiva del Consiglio 10 gennaio 1998, COM/97/585 def., contenente alcuni emendamenti del Parlamento europeo (GU C 6, pag. 9).

c) *Il Belgio non ha raggiunto i risultati imposti dalla direttiva*

51. Nel terzo motivo la Commissione sostiene che non sono stati raggiunti i risultati voluti dalla direttiva. In particolare, la Commissione cita l'art. 5, ai sensi del quale le acque di balneazione si considerano conformi ai parametri che ad esse si riferiscono, quando i campioni di queste acque, prelevati con la frequenza prevista nell'allegato, in uno stesso luogo di prelievo, indicano che esse sono conformi ai valori dei parametri concernenti la qualità delle acque in questione secondo una percentuale indicata al n. 1 di detto articolo [19].

Secondo la Commissione, dalla relazione sulla qualità delle acque di balneazione relativa alla stagione 1995 per l'intero territorio del Belgio emerge che la percentuale di zone di balneazione d' acqua dolce che rispettano i valori limite fissati dalla direttiva è pari al 41,4%. Per il 1996, la relazione pertinente indica che, anche se si escludono le zone controverse nella Vallonia, tale percentuale è solo pari all'85,5% [20].

52. Le autorità belghe non mettono in discussione le percentuali indicate dalla Commissione, ma deducono due argomenti per giustificare il proprio comportamento.

53. In primo luogo, le autorità belghe affermano che quando i controlli indicano il superamento dei valori limite, si vieta la balneazione in quella zona in seguito a concertazione amministrativa. La zona rimane in tal modo esclusa, temporaneamente o definitivamente, dall'ambito di applicazione della direttiva e ne deriva che non si può parlare di inadempimento di questa norma.

54. E' opportuno fare due precisazioni al riguardo. Ritengo molto discutibile, da un lato, sostenere che, in caso di superamento in una zona di balneazione dei valori limite fissati dalla direttiva, ad uno Stato membro sia sufficiente vietare la balneazione in tale zona per ritenere di applicare correttamente la normativa [21]. Dall'altro lato, dal procedimento seguito in Belgio per vietare la balneazione, quale descritto dalle autorità belghe [22], si deduce che non esiste

19 — Rispettivamente il 95, 90 o 80% secondo i casi, con le precisazioni supplementari che a tal fine stabilisce questo articolo della direttiva.

20 — La relazione relativa al 1996 è stata pubblicata nel maggio 1997 ed è pertanto successiva al parere motivato che reca la data del 27 dicembre 1996. La Corte ha tuttavia dichiarato che, nei procedimenti per inadempimento, la Commissione può basarsi vuoi su fatti già contestati nei pareri motivati e protrattisi ulteriormente, vuoi su fatti successivi a detti pareri, ma della medesima natura di quelli considerati nei pareri motivati e che costituiscono uno stesso comportamento (sentenza 22 marzo 1983, causa C- 42/82, Commissione/Francia, Racc. pag. 1013, punto 20; v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa C-198/97, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3257, paragrafo 14, decisa con sentenza 8 giugno 1999).

21 — Ricorderò a tale proposito le parole dell'avvocato generale Lenz: «[...]Si deve ricordare che la direttiva non deve servire solo alla tutela della sanità pubblica, ma anche alla protezione dell'ambiente. Se si consentisse che uno Stato membro vieti semplicemente la balneazione nelle acque dove l'inquinamento è in aumento e non le consideri più «acque di balneazione», nella migliore delle ipotesi si raggiungerebbe solo uno di questi obiettivi» (conclusioni presentate nella causa Commissione/Spagna, citata alla nota 9, paragrafo 38).

22 — V. paragrafo 44 delle presenti conclusioni.

nessuna garanzia che, in tali casi, la balneazione venga realmente vietata.

55. Tale argomento delle autorità belghe è comunque irrilevante ai fini della soluzione del caso di specie. Infatti, dalle relazioni presentate alla Commissione risulta che le autorità belghe non hanno dato comunicazione di alcun divieto di balneazione per la stagione 1995 e di uno solo nella Vallonia per la stagione 1996.

56. In secondo luogo, le autorità belghe considerano illusorio raggiungere una percentuale di conformità del 100%, tenuto conto dei rischi sanitari che sfuggono ad ogni controllo: scarichi illeciti, uso di concimi semiliquidi ed inquinamento provocato dagli stessi bagnanti.

57. Ritengo anzitutto opportuno rilevare che, per quanto riguarda l'inquinamento provocato dagli stessi bagnanti, la relazione di sintesi della Vallonia concernente la qualità delle acque di balneazione per il periodo 1982-1996, che la Commissione allega al ricorso, indica, nell'introduzione, che i campioni vengono prelevati nei giorni feriali e non durante i fine settimana, periodo caratterizzato da una frequentazione massima delle zone. Vi si aggiunge che, per tale ragione, l'inquinamento provocato dai bagnanti non viene considerato.

58. In ogni caso, nemmeno tale argomento delle autorità belghe può essere accolto. Come la Corte ha dichiarato, «la direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le acque di balneazione siano rese conformi ai valori limite in essa fissati, entro un termine che è più lungo di quello previsto per la sua trasposizione, onde consentire agli Stati membri di adempiere tale obbligo (...). La direttiva impone quindi agli Stati membri il raggiungimento di determinati risultati e non consente loro di invocare, al di fuori delle deroghe da essa previste, circostanze particolari per giustificare l'inosservanza di tale obbligo (...)» [23]. Di conseguenza, «un unico caso di superamento (...) per una sola stagione (...) costituisce ugualmente una violazione della direttiva» [24]. Anche se la Corte non ha negato che un'impossibilità assoluta di adempiere gli obblighi imposti dalla direttiva possa giustificare un inadempimento della medesima [25], le autorità belghe non sono state in grado di dimostrare, nel caso di specie, il verificarsi di tale impossibilità.

59. Ritengo pertanto che tale motivo della Commissione debba essere accolto.

60. Si deve inoltre accogliere il primo argomento del secondo motivo dedotto dalla Commissione, relativo all'insufficienza delle misure adottate dal Belgio

23 — Sentenza Commissione/Germania (citata alla nota 20, punto 35).

24 — *Ibidem*, punto 34.

25 — *Ibidem*, punto 41.

affinché la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori limite fissati dalla direttiva. Dal fatto che in diverse zone di balneazione sono stati superati tali valori limite si deduce infatti che le autorità belghe non hanno adottato tutte le misure necessarie per assicurare il rispetto del contenuto di tale norma comunitaria.

IV. Spese

61. Poiché si devono in sostanza accogliere i motivi di ricorso della Commissione, spetta al convenuto sostenere le spese, in conformità dell'art. 69, n. 2, del Regolamento di procedura.

V. Conclusione

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie affinché la qualità delle acque di balneazione si conformi ai valori limite fissati in forza dell'art. 3 della direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, 76/160/CEE, concernente la qualità delle acque di balneazione, entro un periodo di dieci anni dalla notifica della stessa direttiva, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 4 della direttiva e ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato CE.

2) condannare il Regno del Belgio alle spese.