CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 28 oktober 1999 *

1. Met onderhavig beroep heeft de Commissie het Hof verzocht het Koninkrijk België te veroordelen wegens niet-nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 4 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater [1] (hierna: „de richtlijn") en artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG).

I — De richtlijn

2. Volgens de eerste overweging van de considerans heeft de richtlijn tot doel, het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de verontreiniging van het zwemwater te verminderen en verdere kwaliteitsvermindering tegen te gaan.

3. Volgens artikel 1 heeft de richtlijn „betrekking heeft op de kwaliteit van het zwemwater met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden". Voor de toepassing van de richtlijn wordt onder „zwemwater" verstaan alle wateren, of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, waarin het baden door de bevoegde instanties van elke lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend. Volgens dezelfde bepaling is een „badzone" een plaats waar zich zwemwater bevindt, en „badseizoen" de periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht.

4. Artikel 3 van de richtlijn legt de lidstaten de verplichting op, voor alle badzones of voor elke badzone afzonderlijk de toepasselijke waarden voor de in de bijlage genoemde microbiologische en fysisch-chemische parameters vast te stellen. Die waarden mogen niet minder streng zijn dan die vermeld in deze bijlage.

5. De lidstaten dienen volgens artikel 4 van de richtlijn binnen een termijn van tien jaar na kennisgeving van de richtlijn de nodige maatregelen te nemen opdat de kwaliteit

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — PB 1976, L 31, blz. 1.

van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de ingevolge artikel 3 vastgestelde grenswaarden. Wat België betreft is deze termijn in december 1985 verstreken.

6. Het eerste lid van artikel 5 van de richtlijn luidt:

„1. Voor de toepassing van artikel 4 wordt het zwemwater geacht overeen te stemmen met de parameters die hierop betrekking hebben:

indien uit de monsters van dit water, met de in de bijlage vastgestelde frequentie op eenzelfde plaats van monsterneming genomen, blijkt dat het water beantwoordt aan de waarden van de parameters betreffende de kwaliteit van het betrokken water bij:

— 95 % van de monsters bij parameters die overeenstemmen met die welke in kolom I van de bijlage zijn opgegeven;

— 90 % van de monsters in de andere gevallen behalve voor de parameters ‚totale colibacteriën' en ‚fecale colibacteriën' waarbij het percentage van de monsters 80 mag zijn,

en indien voor de 5, 10 of 20 % van de monsters die, naargelang het geval, niet conform zijn:

— het water niet meer dan 50 % afwijkt van de waarde van de betrokken parameters, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor microbiologische parameters, pH en de opgeloste zuurstof;

— opeenvolgende watermonsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie niet afwijken van de waarden van de parameters die hierop betrekking hebben."

7. De volgende uitzonderingen zijn voorzien in artikel 8 van de richtlijn:

„a) voor bepaalde parameters die in de bijlage met (0) zijn aangeduid wegens uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden;

b) indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat waardoor de grenzen als vastgesteld in de bijlage worden overschreden.

(...)

Indien een lidstaat van een afwijking gebruik maakt, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen."

8. Krachtens het gewijzigde artikel 13 van de richtlijn [2] moeten de lidstaten de Commissie ieder jaar verslag uitbrengen over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken daarvan.

II — De feiten

9. Nadat de Commissie het verslag over de zwemwaterkwaliteit in België voor de jaren 1983 tot 1986 had onderzocht, schreef zij op 8 oktober 1987 een eerste brief aan de Belgische autoriteiten, waarin zij verschillende schendingen van de richtlijn opsomde, met name overschrijding van de grenswaarden, uitsluiting van sommige badzones en ontoereikende frequentie van de analyses. De Belgische autoriteiten antwoordden bij brief van 11 februari 1988 van hun permanente vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschappen, waarin zij enkele inlichtingen verstrekten aangaande de vragen van de Commissie.

10. Bij brief van 21 juni 1988 deelde de Commissie het Koninkrijk België mee, dat bij haar een klacht was ingediend dat talrijke badzones in waterlopen van het Waalse Gewest, waarin volgens de klager werd gebaad en waarvan het water niet in overeenstemming was met de parameters in de bijlage bij de richtlijn, niet onder de richtlijn vielen. De permanente vertegenwoordiger van België antwoordde op 6 oktober 1988 dat de uitvoering van verscheidene richtlijnen, waaronder die betreffende de kwaliteit van het zwemwater, vertraging had opgelopen wegens praktische moeilijkheden ten gevolge van de regionalisering van de administratie.

11. Op 25 september 1989 zond de Commissie het Koninkrijk België een aanmaningsbrief ter zake van het onjuist toepassen van de richtlijn. [3]

12. De Belgische regering antwoordde op 4 januari 1990, dat de richtlijn niet onjuist werd toegepast, waarbij zij preciseerde dat verschillende maatregelen waren getroffen om de kwaliteit van het zwemwater in het land te verbeteren.

13. Bij brief van 14 november 1995 deelde de Commissie de Belgische regering mee,

2 — Oorspronkelijk bepaalde artikel 13, dat „op gezette tijden" aan de Commissie verslag over het zwemwater moest worden uitgebracht. Dit artikel is echter gewijzigd bij richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied (PB L 377, blz. 48), waarbij de rapportageverplichting een jaarlijkse werd.

3 — De redenen waren de volgende:
a) de Belgische wetgeving stemt niet overeen met de richtlijn;
b) een onvoldoende aantal aan controle onderworpen zoetwaterbadzones, voornamelijk in het Waalse Gewest;
c) overschrijding van de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden in de aan controle onderworpen wateren.

bereid te zijn de niet-nakomingsprocedure te staken mits de Belgische autoriteiten haar volledig en gedetailleerd informeerden over de plannen tot sanering van de badzones waar de grenswaarden van de richtlijn waren overschreden. De Belgische autoriteiten deelden daarop verschillende gegevens mee, op 31 januari 1996 voor het Vlaamse Gewest en op 13 maart daaraanvolgend voor het Waalse Gewest.

14. Op 27 december 1996 zond de Commissie het Koninkrijk België een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), waarin zij stelde dat het de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. De Commissie wees er in de eerste plaats op dat talrijke zoetwaterbadzones niet in overeenstemming waren met de parameters van de richtlijn. In de tweede plaats achtte zij de informatie over de saneringsplannen voor de zoetwaterbadzones zowel in Vlaanderen als in Wallonië ontoereikend. In de derde plaats verwierp zij het argument, dat de Waalse waterlopen 's zomers onvoldoende debiet hadden om het baden mogelijk te maken. Ten slotte merkte de Commissie op dat, afgezien van de uitzonderingen die vermeld waren in de verslagen over de zwemwaterkwaliteit, de bevoegde instanties geen gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid het baden te verbieden in badzones die niet in overeenstemming waren met de in de bijlage bij de richtlijn vastgestelde parameters.

15. Na ontvangst van het antwoord op het met redenen omkleed advies in brieven van 12 februari 1997 betreffende het Brusselse Gewest, 6 maart 1997 betreffende het Vlaamse Gewest en 1 juli 1997 betreffende het Waalse Gewest, was de Commissie van mening, dat deze brieven geen genoegzaam antwoord bevatten op haar grieven, en besloot zij onderhavig beroep in te stellen.

III — Middelen

16. De Commissie klaagt dat het Koninkrijk België de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen: a) door de werkingssfeer ervan te beperken, b) door niet de maatregelen te treffen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de in de richtlijn vastgelegde grenswaarden, en c) door niet de vereiste resultaten te bereiken. Ik zal deze middelen één voor één behandelen.

a) *België heeft de werkingssfeer van de richtlijn beperkt*

17. Dit eerste middel betreft de badzones in het Waalse Gewest. De Commissie stelt dat de Belgische autoriteiten de werkingssfeer van de richtlijn hebben beperkt door talrijke zoetwaterbadzones die voorheen in de jaarverslagen over de zwemwaterkwaliteit (hierna: „betwiste zones") voorkwamen, niet langer in die verslagen op te nemen,

zulks zonder daarvoor een geldige reden te geven.

18. Volgens de Belgische autoriteiten zijn de enige „zoetwaterbadzones" in de zin van de richtlijn de 10 zones genoemd in het verslag over 1996.[4] Het baden is er uitdrukkelijk toegestaan en het water is er over het algemeen van goede bacteriologische kwaliteit. Elke keer als in deze zones genomen monsters een overschrijding van de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden aangaven, is het baden er verboden, zodat de betrokken zone tijdelijk of definitief buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt.

Wat de betwiste zones betreft merken de Belgische autoriteiten op dat de kwaliteit van het water gedurende enige tijd is gecontroleerd en dat de resultaten daarvan tussen 1992 en 1996 naar de Commissie zijn gezonden. In het verslag over 1991 is de Commissie ervan in kennis gesteld dat, behalve de badzones in de zin van de richtlijn, 28 zones die de voor het baden nodige infrastructuur misten en die weinig of niet door baders werden gebruikt, bacteriologisch waren gecontroleerd door het Waalse Gewest. Latere controles hadden bevestigd dat het baden in die zones zeer beperkt of niet bestaand was, zodat deze zones niet te beschouwen waren als „badzones" in de zin van de richtlijn, want het baden was er niet uitdrukkelijk toegestaan, en ook als het er niet verboden was, waren er gewoonlijk niet veel baders: daarom werden die zones niet meer opgevoerd in het aan de Commissie toegezonden jaarverslag.

19. Voor de beoordeling van dit middel is van belang of de betwiste zones beschouwd dienen te worden als badzones in de zin van de richtlijn en, zo ja, of de Belgische autoriteiten konden beslissen om ze van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten.

20. Wat het eerste punt aangaat hebben de Belgische autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omkleed advies uiteengezet, dat deze zones waren gecontroleerd omdat de gezondheidsinspecteurs (vóór de federalisering van België in 1980 en 1988), de gedecentraliseerde bestuursorganen of de gemeenten ze als potentiële badzones hadden aangemerkt. Volgens de Belgische autoriteiten is het waarschijnlijk dat veel gemeenten de benaming badzone hebben toegekend teneinde de ontwikkeling van de plaatselijke economie te bevorderen, zonder rekening te houden met de waterkwaliteit of met het werkelijke aantal baders.

21. Ik ben van mening dat de Belgische autoriteiten niet staande kunnen houden dat de betwiste zones geen badzones zijn in de zin van de richtlijn, terwijl het water er jarenlang volgens de bepalingen van de

4 — Vijf daarvan zijn als badzones aangewezen bij besluit van de Waalse gewestelijke executieve van 25 oktober 1990 (het strand van Renipont in Lasne, het meer van Robertville in Waimes, het meer van Butgenbach, de vallei van Rabais en het meer van Claire Fontaine te Chapelle-lez-Herlaimont); de vijf andere zijn genomineerd voor deze officiële kwalificatie (de rivier de Semois in Herbeumont, de vijver van het sportcomplex in Saint-Léger, de vijver van het sportcomplex in Libramont, het meer van Cherapont en het meer van de Ry Jaune).

richtlijn is gecontroleerd en de resultaten van die controle naar de Commissie zijn gestuurd voor publicatie in haar jaarlijkse verslagen betreffende de kwaliteit van het zwemwater in de lidstaten. Het feit dat het de gezondheidsinspecteurs, de gedecentraliseerde bestuursorganen of de gemeenten waren die besloten hadden de richtlijn op die zones toe te passen, is een bevestiging voor mijn mening; het zijn immers juist deze instanties die meer rechtstreeks op de hoogte zijn van de kenmerken van iedere zone. Ik wijs er nog op, dat de kwalificatie „potentiële badzone" geen grondslag vindt in de richtlijn.

22. In haar verzoekschrift maakt de Commissie melding van een in 1998 door het Waalse Gewest gepubliceerde reclamebrochure over kampeerterreinen, waarin minstens zestien van de betwiste zones als badzone worden genoemd. De Belgische autoriteiten antwoorden dat, zoals vermeld in de brochure, deze informatie geheel voor rekening komt van de campingeigenaars en niet voor die van het Waalse Gewest. Zij stellen dat deze vermelding in de brochure samenhangt met het belang dat de campingeigenaars erbij hebben om hun bedrijf aantrekkelijker te maken, hetgeen geenszins betekent dat het baden in die zones mogelijk is of dat er een groot aantal baders is.

23. Naar mijn mening is het antwoord van de Belgische autoriteiten geheel en al onvoldoende. Het doel van de richtlijn vereist een optreden van de nationale overheid telkens als toeristen naar een bepaald gebied worden aangetrokken omdat er zwemwater zou zijn, in het bijzonder wanneer, zoals hier het geval is, gezondheidsinspecteurs, gedecentraliseerde bestuursorganen of gemeenten zelf verklaren dat het gaat om badzones.

24. Ik kom derhalve tot de slotsom dat de betwiste zones beschouwd moeten worden als badzones in de zin van de richtlijn.

25. Vervolgens moet bepaald worden of de Belgische autoriteiten deze zones van de werkingssfeer van de richtlijn konden uitsluiten nadat was gebleken dat zij niet door een groot aantal baders werden gebruikt.

26. Hier is van belang het arrest van 28 februari 1991 [5], waarin het Hof zich moest uitspreken over de vraag of de lidstaten het recht hadden de oppervlakte van een speciale beschermingszone voor beschermde vogelsoorten te verminderen. [6] Na te hebben vastgesteld dat vermindering van de oppervlakte van een beschermde zone niet uitdrukkelijk was voorzien in de bepalingen van de richtlijn, heeft het Hof verklaard: „De lidstaten beschikken stellig over een zekere beoordelingsmarge, wanneer zij overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn de meest geschikte gebieden moeten kiezen die voor aanwijzing als

5 — Commissie/Duitsland (C-57/89, Jurispr. blz. I-883).

6 — Het ging in casu om toepassing van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1).

speciale beschermingszones in aanmerking komen. Daarentegen kunnen zij niet over dezelfde beoordelingsmarge beschikken in het kader van artikel 4, lid 4, van de richtlijn, wanneer zij de oppervlakte van dergelijke zones wijzigen of verkleinen, aangezien zij in hun desbetreffende verklaringen zelf hebben erkend, dat in deze zones de meest geschikte leefomstandigheden voor de in bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten aanwezig zijn. Indien dit anders zou zijn, konden de lidstaten zich eenzijdig onttrekken aan de verplichtingen die artikel 4, lid 4 hun oplegt met betrekking tot de speciale beschermingszones." [7]

27. Ik ben echter van mening dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen de richtlijn inzake het behoud van de vogelstand en die betreffende de kwaliteit van het zwemwater. Wat eerstgenoemde richtlijn betreft, moeten de lidstaten het gebied waarin de richtlijn van toepassing is zelf bepalen door bepaalde gebieden formeel als beschermingszones aan te wijzen. Zonder dergelijke aanwijzing is de richtlijn niet van toepassing.

Daarentegen is, zoals advocaat-generaal Lenz heeft opgemerkt [8], „in de richtlijn (betreffende de zwemwaterkwaliteit) geen sprake van een identificatie van zwemwater, die voor de toepassing van de richtlijn bepalend zou kunnen zijn". Dat betekent dat de richtlijn van toepassing is op alle plaatsen die beantwoorden aan de definitie van artikel 1; de vraag of de lidstaat ze uitdrukkelijk als badzone aanwijst of niet, is dus niet van belang.

28. In zaak C-92/96 [9], betreffende de onderhavige richtlijn, heeft de Spaanse regering als verweer aangevoerd dat als gevolg van veranderde sociale gewoonten van het badende publiek, dat de voorkeur geeft aan gemeentelijke of particuliere zwembaden, vele badzones niet meer werden gebruikt en daarom de kwalificatie „badzone" in de zin van de richtlijn hadden verloren.

In de conclusie in deze zaak merkte advocaat-generaal Lenz op dat een vermindering van het aantal baders vaak juist is toe te schrijven aan een daling van de waterkwaliteit. Toestaan, zo stelde hij, dat deze stand van zaken ertoe kan leiden dat een lidstaat er met betrekking tot dit water niet meer voor hoeft te zorgen dat de grenswaarden van de richtlijn in acht worden genomen, zou afbreuk doen aan de strekking en het doel van de richtlijn. Hij voegde er echter aan toe dat „het uiteraard zeer wel mogelijk is, dat zich met betrekking tot zwemwateren wijzigingen voordoen. Maken bijvoorbeeld baders om bepaalde redenen — waartoe ik niet de verontreiniging van dit water reken — daadwerkelijk niet langer gebruik van een zwemwater, dan dient een lidstaat het recht te hebben, dit water niet langer als ‚zwemwater' in de zin van de richtlijn te behandelen. Mijns inziens dient

7 — Ibidem, punt 20.

8 — Conclusie in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (arrest van 14 juli 1993, C-56/90, Jurispr. blz. I-4109, punt 34).

9 — Arrest van 12 februari 1998, Commissie/Spanje (Jurispr. blz. I-505).

zulks evenwel telkens van geval tot geval te worden nagegaan en indien nodig door de betrokken lidstaat te worden aangetoond. Een min of meer algemene opmerking als die van de Spaanse regering in casu, volstaat hiertoe niet." [10]

29. Zonder zich in zijn arrest uitdrukkelijk uit te spreken over een bevoegdheid van de lidstaten om bepaalde zones van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten, verwierp het Hof het middel van de Spaanse regering met het argument dat wijziging van het sociaal gedrag geen deel uitmaakt van de in de richtlijn voorziene uitzonderingen.

30. Ik deel het standpunt van advocaat-generaal Lenz. De toepasselijkheid van de richtlijn hangt niet af van een uitdrukkelijke verklaring van de lidstaten, maar van het voldaan zijn van de in artikel 1 van de richtlijn opgesomde criteria, te weten dat het baden er uitdrukkelijk is toegestaan of niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend; een verandering van de objectieve omstandigheden in een bepaalde zone kan onder twee voorwaarden een rechtvaardiging opleveren om de richtlijn er niet meer op toe te passen: de lidstaat moet aantonen dat de objectieve omstandigheden zijn gewijzigd en dat deze wijziging niet te wijten is aan een vermindering van de waterkwaliteit.

10 — Conclusie in zaak C-92/96, aangehaald in voetnoot 9, punt 40.

31. In casu trachten de Belgische autoriteiten de uitsluiting van de betwiste zones hiermee te rechtvaardigen dat het baden er in het geheel niet of gewoonlijk niet wordt beoefend, en wel om volgende redenen: te geringe diepte van het water, ontbreken van infrastructuur, gebruik van kajakken en de klimatologische omstandigheden.

32. Alvorens deze redenen gedetailleerd te onderzoeken, stel ik vast dat de Belgische autoriteiten niet beweren dat *al* die redenen voor *alle* betwiste zones gelden. Zij geven echter niet aan welke reden voor welke zone geldt, zoals zij naar mijn mening zouden behoren te doen teneinde de Commissie in staat te stellen na te gaan of de beslissing om deze zones uit te sluiten regelmatig was.

33. Wat de onvoldoende diepte van de wateren betreft stellen de Belgische autoriteiten dat de parameter van punt 11 van de bijlage bij de richtlijn, volgens welke de doorzichtigheid van het water tenminste één meter moet bedragen, aangeeft dat alleen badzones waar de waterdiepte meer dan één meter bedraagt onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Naar mijn mening is deze bewering ongegrond. Het is duidelijk dat de richtlijn voor badzones in diep water een doorzichtigheid van minstens één meter, en, als de diepte minder is dan één meter, een volledige doorzichtigheid, dat wil zeggen tot op de bodem, vereist. Bovendien is juist water van minder dan één meter diep, zoals de Commissie terecht opmerkt, om voor de hand liggende

redenen aantrekkelijk voor bepaalde bevolkingsgroepen, zoals ouderen of kinderen.

34. Wat betreft het tweede argument — ontbreken van voor het baden noodzakelijke infrastructuur — beperken de Belgische autoriteiten zich in hun verweerschrift, zonder dit evenwel nader toe te lichten, tot vermelding ervan. Enkele verklaringen kunnen wel gevonden worden in het antwoord op het met redenen omkleed advies, waarin wordt gesteld dat in de meeste van die zones de oevers niet zijn ontsloten, hetgeen het aantal personen dat toegang wil hebben, vermindert. Ook de afwezigheid van faciliteiten zoals plaatsen waar men iets kan drinken, kleedhokjes of toiletten, maakt deze zones weinig aantrekkelijk voor baders.

Ik wil er in de eerste plaats op wijzen dat de Belgische autoriteiten, wanneer zij in hun antwoord op het met redenen omkleed advies vermelden dat deze zones niet beschikken over de voor het baden nodige infrastructuur, stilzwijgend toegeven dat die infrastructuur in sommige zones wel bestaat. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten deze zones in principe beschouwd worden als badzones in de zin van de richtlijn, want het bestaan van een dergelijke infrastructuur is een aanwijzing dat de badzone wordt bezocht door een groot aantal baders wier gezondheid moet worden beschermd. [11] Bovendien ben ik met de Commissie van mening dat de afwezigheid van infrastructuur noch uitsluit noch verhindert dat een plek beschouwd kan worden als badzone indien die bezocht wordt door baders.

11 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 9, punt 34.

35. Bij gebrek aan nadere gegevens van de Belgische autoriteiten ben ik van mening dat in tegenstelling tot andere watersportactiviteiten, zoals de gemotoriseerde watersport, het kajakken moeilijk een rechtvaardigingsgrond kan zijn voor het verbieden van het baden op een bepaalde plek. Daarvoor zou er al op onverantwoordelijke, massale en constante wijze moeten worden gekajakt.

36. Wat ten slotte de ongunstige klimatologische omstandigheden betreft stellen de Belgische autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omkleed advies, dat de zomers in België over het algemeen regenachtig zijn, hetgeen het aantal dagen waarop men kan baden drastisch vermindert. Deze bewering kan evenmin slagen en wel om de volgende redenen.

Allereerst is voor toepasselijkheid van de richtlijn niet vereist dat er gedurende een bepaald aantal dagen gebaad kan worden. Ik herinner eraan dat artikel 1 van de richtlijn het begrip „badseizoen" definieert als „de periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht". Op grond van deze definitie kunnen de lidstaten rekening houden — en dat doen zij ook — met de meteorologische omstandigheden om de kalender van het badseizoen vast te stellen, maar niet om de richtlijn niet op een badzone toe te passen.

Zeker, volgens artikel 8 van de richtlijn is het aanvaardbaar dat zwemwater niet beantwoordt aan bepaalde fysisch-chemische parameters in geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden. [12] Volgens ditzelfde artikel moet de lidstaat de Commissie echter onmiddellijk informeren onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen. Uit het dossier blijkt niet dat de Belgische autoriteiten aan deze verplichting hebben voldaan. Bovendien laat deze afwijzing — die strikt moet worden uitgelegd [13] — alleen een tijdelijke overschrijding van de voor bepaalde parameters vastgestelde waarden toe en niet de uitsluiting van badzones van de werkingssfeer van de richtlijn.

Er zijn nog twee andere redenen waarom dit argument van de Belgische autoriteiten mijns inziens onvoldoende is. Ten eerste leggen zij niet uit waarom de slechte klimatologische omstandigheden een andere invloed op de betwiste zones hebben dan op de tien erkende badzones in het Waalse Gewest. Ten tweede hebben, of ondergaan, andere landen van de Europese Unie een vergelijkbaar klimaat als België en beschikken zij nochtans over een groot aantal badzones. [14]

37. In het verweerschrift refereren de Belgische autoriteiten aan bepaalde passages uit het richtlijnvoorstel [15], die niet in de definitieve tekst zijn overgenomen, om aan te tonen dat de betwiste badzones niet vallen onder de werkingssfeer van de richtlijn. [16]

38. Deze passages zijn niet van belang voor het oplossen van deze zaak. Wat met name de in het richtlijnvoorstel voorkomende passage betreft, dat „bijzondere aandacht moet worden besteed aan plaatsen waar de baddichtheid een gemiddelde waarde van 10 000 personen per lineaire km strand of oever overschrijdt", zou ik de volgende kanttekeningen willen maken. Ten eerste heeft het Hof al beslist dat het feit dat het aantal baders onder een bepaald minimum blijft, geen grond is een badzone uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn. [17] Ten tweede betekent het feit dat een zone geen speciale aandacht verdient, niet dat zij moet worden uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn. Ten slotte zou, zoals de Commissie opmerkt, als dit minimum aantal baders een vereiste was, de richtlijn waarschijnlijk op geen enkele badzone in België van toepassing zijn.

12 — Om precies te zijn, de pH, de kleur en de doorzichtigheid.

13 — Arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 9, punt 31.

14 — In 1997 bijvoorbeeld, en alleen wat betreft zoetwaterbadzones (de zeebadzones dus niet meegerekend), telde Denemarken er 112, Ierland 9, Nederland 500 en Luxemburg 20.

15 — Document COM(74) 2255 def. van 3 februari 1975.

16 — Het gaat om de volgende onderdelen:
- „De richtlijn heeft slechts betrekking op de toegelaten badzones. De bader mag slechts op eigen risico op niet toegelaten plaatsen baden.
- Bijzondere aandacht moet worden besteed aan plaatsen waar de baddichtheid een gemiddelde waarde van 10 000 personen per lineaire km strand of oever overschrijdt.
- De gevaren waaraan men zijn gezondheid blootstelt zullen evenredig zijn aan de tijd die men in het water doorbrengt en aanzienlijk variëren naar gelang van de temperatuur van de lucht en derhalve van het water. De richtlijn schrijft dan ook ten aanzien van het zeewater, dat de plaats bij uitstek vormt om te baden, minder strenge voorwaarden voor voor gebieden waarin de in het algemeen lage temperatuur van het water (minder dan 20° C) de badduur beperkt ten opzichte van andere gebieden waar men de gehele dag kan baden.
- Een langdurige onderdompeling van het gehele lichaam in het water is de voornaamste activiteit die de fysische en chemische kenmerken bepaalt die zijn vereist voor zwemwater".

17 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 8, punt 34.

Trouwens, zoals de verwerende lidstaat toegeeft, gaat het om passages die niet in de definitieve tekst van de richtlijn zijn overgenomen.

39. Op grond van al deze redenen meen ik dat de Belgische autoriteiten hun besluit om de betwiste zones van het Waalse Gewest uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn, onvoldoende hebben gefundeerd. Het eerste middel van de Commissie treft derhalve doel.

b) *België heeft niet de maatregelen getroffen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de in de richtlijn vastgelegde grenswaarden*

40. Het tweede middel van de Commissie bevat twee stellingen die apart onderzocht moeten worden.

41. Ten eerste is de Commissie van mening dat de investeringsprogramma's voor waterzuivering zowel in Vlaanderen als in Wallonië onvoldoende zijn. Concreet betoogt de Commissie dat de Belgische autoriteiten zich beperkt hebben tot de stelling dat er waterzuiveringsinfrastructuur wordt gebouwd, zonder precies te vermelden wat het effect op de verbetering van de kwaliteit van het zwemwater zal zijn. Wat Vlaanderen betreft vallen niet alle zwemwaterzones onder een waterzuiveringsprogramma. Het programma voor Wallonië vermeldt volgens de Commissie noch begin- en einddata van de infrastructuurwerkzaamheden, noch de plaats van die werkzaamheden.

42. Krachtens artikel 189 van het Verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor de lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de keuze van vorm en middelen gelaten. De richtlijn betreffende de kwaliteit van het zwemwater verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat dit water blijft binnen de grenswaarden van de richtlijn. Om dit doel te bereiken moeten de lidstaten maatregelen treffen die naargelang de omstandigheden, de badzones en de oorzaak van de vervuiling verschillend kunnen zijn. Deze acties zijn niet uitdrukkelijk geregeld; vanwege de grote diversiteit in de factoren die het zwemwater nadelig kunnen beïnvloeden, moet een zekere speelruimte aan de lidstaten worden toegestaan, zulks in tegenstelling tot andere sectoren van het communautaire milieurecht. Derhalve zal de beoordeling van de door iedere lidstaat genomen maatregelen naar mijn mening afhangen van de vraag of deze maatregelen al dan niet het door de richtlijn gewenste resultaat hebben geboekt. Hierover gaat het derde middel van de Commissie, dat ik later zal onderzoeken.

43. In de tweede plaats acht de Commissie de in de Belgische regelgeving voorziene maatregelen om het baden te verbieden in zones waar een overschrijding van de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden wordt geconstateerd, onvoldoende. Zij merkt in

dit verband op dat de bevoegdheid om het baden te verbieden, bij de gemeenten berust, maar dat de informatievoorziening onvoldoende is en dat er geen garantie is dat het baden wordt verboden. De Belgische autoriteiten zelf zijn er niet zeker van dat de gemeenten voorstellen van de met het toezicht op de volksgezondheid belaste autoriteiten om het baden te verbieden, zullen opvolgen; in hun antwoord op het met redenen omkleed advies verklaren zij slechts dat het *lijkt* of de voorstellen altijd worden opgevolgd.

44. In hun verweerschrift zetten de Belgische autoriteiten de zowel in Vlaanderen als in Wallonië gevolgde procedure uiteen. De met het toezicht op de gezondheid belaste autoriteiten waarschuwen de burgemeester, die bevoegd is voor de bescherming van de volksgezondheid en de veiligheid, dat de grenswaarden zijn overschreden. Na overleg met alle betrokken diensten kan de burgemeester het baden (tijdelijk) verbieden. Tot dusverre zijn voorstellen om het baden te verbieden altijd opgevolgd.

45. Kortom, de Commissie verwijt het Koninkrijk België dat het in zijn wetgeving niet heeft voorzien in de verplichting voor de verantwoordelijke autoriteiten om het baden te verbieden in de zones waar een overschrijding van de in de richtlijn voorziene grenswaarden plaatsvindt.

46. In antwoord op een vraag van het Hof geeft de Commissie toe dat deze verplichting niet uitdrukkelijk in de richtlijn staat. Zij stelt evenwel dat deze kan worden afgeleid uit artikel 1, lid 2, sub a, juncto artikel 4, lid 1, van de richtlijn, uitgelegd in het licht van het doel van de richtlijn zoals omschreven in de eerste overweging van de considerans. Hieruit volgt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen opdat binnen de gestelde termijnen het baden verboden wordt in water dat niet beantwoordt aan de vereisten van de richtlijn. In het tegenovergestelde geval zou de gezondheid van de baders gevaar lopen en zou het met de richtlijn beoogde doel niet worden bereikt, namelijk dat „zwemwater", dat wil zeggen water waarin het baden is toegestaan, water is dat aan de door de richtlijn vastgestelde kwaliteitsparameters beantwoordt.

47. Deze grief is ongegrond. Ook al is het vanuit het oogpunt van gezondheidsbescherming wenselijk dat het baden wordt verboden telkens als de grenswaarden worden overschreden, nochtans heeft de communautaire wetgever geen verplichting van dien aard in de richtlijn opgenomen.

48. Dit wordt bevestigd door het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de kwaliteit van het zwemwater, die bij aanvaarding door de Raad de thans

geldende richtlijn zal vervangen.[18] In de vijftiende overweging van de considerans van dit voorstel wordt gesteld:

„dat het baden niet noodzakelijk dient te worden verboden, wanneer het water niet aan de in deze richtlijn vervatte grenswaarden beantwoordt; dat de lidstaten evenwel ter bescherming van de gezondheid van de baders telkens in die badzones waar de verontreiniging een gevaar voor de volksgezondheid vormt, het baden dienen te verbieden; dat met de genoemde grenswaarden rekening dient te worden gehouden".

En artikel 7 van het richtlijnvoorstel bepaalt:

„1. Wanneer verontreiniging een bedreiging voor de volksgezondheid vormt, verbieden de lidstaten het zwemmen in elk van de betrokken badzones afzonderlijk en nemen zij maatregelen om de bevolking hierover via de geschikte kanalen te informeren. Een dergelijke bedreiging wordt geacht te bestaan wanneer, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden, de in bijlage I, tabel 1, kolom 1, aangegeven waarden worden overschreden.

2. Tenzij het verbod permanent is, wordt het betrokken water nog steeds als zwemwater in de zin van deze richtlijn beschouwd.

3. Lidstaten die voor afzonderlijke badzones een permanent zwemverbod instellen, delen dit onverwijld aan de Commissie mede, onder vermelding van de redenen waarom het betrokken zwemwater niet met de eisen van deze richtlijn in overeenstemming kan worden gebracht."

49. Zoals men ziet, bevat het richtlijnvoorstel een nieuwe verplichting voor de lidstaten, die niet bestaat in de thans geldende richtlijn, de verplichting namelijk om het baden in verontreinigde zones te verbieden en het publiek via de media te informeren. Bovendien is deze nieuwe verplichting niet absoluut: zij geldt slechts ingeval de verontreiniging, gezien de plaatselijke omstandigheden, een gevaar voor de volksgezondheid vormt. Bijgevolg kan niet worden gezegd dat deze verplichting reeds was voorzien in de richtlijn waarop het onderhavige beroep betrekking heeft.

50. Kortom, het heeft er alle schijn van dat de Commissie van het Hof de vaststelling tracht te verkrijgen, dat op de lidstaten een verplichting rust die niet voortvloeit uit de geldende richtlijn. Deze stelling dient dus te worden verworpen.

18 — Zie richtlijnvoorstel COM(94)36 def. (PB 1994, C 112, blz. 3) en het gewijzigde voorstel COM(97)585 def. (PB 1998, C 6, blz. 9), waarin enkele door het Europees Parlement voorgestelde amendementen zijn overgenomen.

c) *België heeft niet de vereiste resultaten bereikt*

51. In het kader van haar derde middel betoogt de Commissie dat de door de richtlijn vereiste resultaten niet zijn bereikt. Zij noemt met name artikel 5 volgens hetwelk zwemwater geacht wordt overeen te stemmen met de parameters die erop betrekking hebben, indien uit de monsters van dit water, met de in de bijlage vastgestelde frequentie op eenzelfde plaats van monsterneming, blijkt dat het water beantwoordt aan de waarden van de parameters betreffende de kwaliteit van het betrokken water bij een percentage vermeld in lid 1 van dit artikel. [19]

Volgens de Commissie blijkt uit het verslag over de kwaliteit van het zwemwater gedurende het badseizoen 1995 voor heel België dat 41,4 % van de zoetwaterbadzones aan de vereisten voldoet. Over 1996 was dit percentage blijkens het verslag van dat jaar zelfs zonder de betwiste zones in het Waalse Gewest slechts 85,5 %. [20]

19 — 95, 90 of 80 % naargelang het geval, overeenkomstig de hierop van toepassing zijnde aanvullende nadere bepalingen van dit artikel van de richtlijn.

20 — Het verslag over 1996 is in mei 1997 gepubliceerd en is dus van latere datum dan het met redenen omklede advies van 27 december 1996. Het Hof heeft echter aanvaard dat het zich in beroepen wegens niet-nakoming op feiten kan baseren die reeds in de met redenen omklede adviezen aan de kaak waren gesteld en die zich nadien hebben gecontinueerd, of op feiten die zich na die adviezen hebben voorgedaan, doch van dezelfde aard zijn als de daarin bedoelde, en eenzelfde gedraging opleveren [arrest van 22 maart 1983, Commissie/Frankrijk, 42/82, Jurispr. blz. 1013, punt 20. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/Duitsland (arrest van 8 juni 1999, C-198/97, Jurispr. blz. I-3257), punt 14].

52. De Belgische autoriteiten betwisten deze door de Commissie opgegeven percentages niet, doch voeren twee rechtvaardigingsgronden aan.

53. Zij stellen in de eerste plaats dat telkens als bij controle een overschrijding van de grenswaarden bleek, het baden in de betreffende zone na administratief overleg werd verboden. Aldus werd de zone tijdelijk of definitief van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten, zodat dus niet meer van inbreuk een op de richtlijn gesproken kan worden.

54. Twee opmerkingen. Enerzijds lijkt het mij zeer discutabel te stellen dat een lidstaat de richtlijn reeds correct toepast, wanneer hij telkens als de grenswaarden van de richtlijn in een badzone zijn overschreden, het baden in die zone verbiedt. [21] Anderzijds biedt de in België gevolgde procedure om het baden te verbieden, zoals de Belgische autoriteiten haar hebben beschreven [22], geen enkele garantie dat het baden

21 — Ik herhaal hier de woorden van de advocaat-generaal Lenz: „Er zij aan herinnerd, dat de richtlijn niet alleen strekt tot bescherming van de gezondheid, doch ook tot bescherming van het milieu. Zou worden toegestaan, dat een lidstaat in geval van toenemende verontreiniging van een water eenvoudigweg een zwemverbod instelt en het betrokken water niet meer als ‚zwemwater' aanmerkt, dan zou hooguit een van beide doelstellingen worden bereikt" (conclusie in de zaak Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 9, punt 38).

22 — Zie punt 44 van de onderhavige conclusie.

in dergelijke gevallen werkelijk verboden wordt.

55. Wat er ook van zij, dit argument van de Belgische autoriteiten is niet van belang voor het oplossen van de onderhavige zaak. Immers, uit de aan de Commissie gezonden verslagen blijkt dat de Belgische autoriteiten geen enkel badverbod hebben medegedeeld voor het seizoen 1995, en voor het seizoen 1996 slechts één in het Waalse Gewest.

56. In de tweede plaats menen de Belgische autoriteiten dat het een illusie is een 100 % conformiteit trachten te bereiken, gezien de gezondheidsrisico's die niet volledig kunnen worden gecontroleerd, zoals sluikstortingen, gebruik van gier en vervuiling die door de baders zelf wordt veroorzaakt.

57. Ik wil er om te beginnen op wijzen dat wat de door baders veroorzaakte verontreiniging aangaat, het samenvattend verslag van het Waalse Gewest over de zwemwaterkwaliteit in het tijdvak 1982-1996, dat bij het verzoekschrift van de Commissie is gevoegd, in de inleiding vermeldt dat de monsters op werkdagen zijn genomen en niet tijdens het weekeinde, wanneer het aantal baders het grootst is. Bovendien wordt opgemerkt dat de door de baders veroorzaakte verontreiniging buiten beschouwing is gebleven.

58. Hoe dan ook kan dit argument van de Belgische autoriteiten niet worden aanvaard. Zoals het Hof heeft verklaard, verplicht „de richtlijn (...) de lidstaten immers de nodige maatregelen te nemen opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de vastgestelde grenswaarden, en dit binnen een termijn die langer is dan die welke voor de omzetting van de richtlijn was bepaald, teneinde de lidstaten in staat te stellen aan dat vereiste te voldoen (...) De richtlijn verlangt derhalve van de lidstaten, dat zij ervoor zorgen dat bepaalde resultaten worden bereikt, en afgezien van de afwijkingen waarin zij voorziet, kunnen de lidstaten zich niet op bijzondere omstandigheden beroepen om de niet-nakoming van die verplichting te rechtvaardigen." [23] Zo „levert één overschrijding (...) tijdens één seizoen (...) eveneens een inbreuk op de richtlijn op". [24] Hoewel het Hof inderdaad niet heeft uitgesloten dat een absolute onmogelijkheid om de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen na te komen, de niet-nakoming zou kunnen rechtvaardigen [25], hebben de Belgische autoriteiten het bestaan van een dergelijke onmogelijkheid in casu niet aangetoond.

59. Ik ben derhalve van mening dat dit middel van de Commissie gegrond moet worden verklaard.

60. Bovendien slaagt het eerste onderdeel van het tweede middel van de Commissie, inhoudende dat de door het Koninkrijk België genomen maatregelen onvoldoende

23 — Arrest van 8 juni 1999, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 20, punt 35.

24 — Ibidem, punt 34.

25 — Ibidem, punt 41.

zijn om de conformiteit van de zwemwaterkwaliteit met de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden te garanderen. Immers, het feit dat de grenswaarden in verscheidene badzones zijn overschreden, leidt tot de conclusie dat de Belgische autoriteiten niet alle nodige maatregelen hebben getroffen om de inachtneming van deze communautaire regeling veilig te stellen.

IV — De kosten

61. Daar de Commissie op de voornaamste punten in het gelijk moet worden gesteld, dient verweerder overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de kosten te dragen.

V — Conclusie

62. In het licht van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk België de krachtens artikel 4 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater en krachtens artikel 189, derde alinea (thans artikel 249, derde alinea, EG) op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn van tien jaar na kennisgeving van de richtlijn de maatregelen te treffen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden;

2) Het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.