# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 28 oktober 1999 *

1. Genom denna talan yrkar kommissionen att domstolen skall fastslå att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten [1] (nedan kallat direktivet) och enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG).

## I — Direktiv 76/160

2. Direktivets syfte är enligt dess första övervägande att skydda miljön och människors hälsa genom att minska föroreningen av badvatten och att skydda sådant vatten mot ytterligare försämring.

3. Enligt artikel 1 gäller direktivet "kvaliteten på badvatten, med undantag för vatten avsett för terapeutiska ändamål och vatten som används i simbassänger". Med "badvatten" avses i direktivet allt rinnande eller stillastående sötvatten och havsvatten, i vilket badning är uttryckligen tillåten av de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat eller i vilket badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare. Enligt samma bestämmelse är "badplats" varje plats där badvatten finns, och "badsäsong" den period under vilken ett stort antal badare kan förutses med hänsyn till lokalt bruk, inbegripet eventuella lokala regler för badning och väderleksförhållanden.

4. Artikel 3 i direktivet ålägger medlemsstaterna att för alla badplatser eller för varje enskild badplats fastställa de värden som skall gälla för badvatten i fråga om de fysikaliska, kemiska och mikrobiologiska parametrar som anges i bilagan till direktivet. Dessa värden får inte vara mindre stränga än dem som anges i bilagan.

5. Enligt artikel 4 i direktivet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av detta direktiv överensstämmer med de

* Originalspråk: spanska.

1 — EGT L 31, 1976, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3.

gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3. För Belgiens del löpte denna tidsfrist ut i december 1985.

6. Artikel 5.1 i direktivet lyder:

"1. Vid tillämpningen av artikel 4 skall badvatten anses uppfylla kraven i fråga om de relevanta parametrarna, om prover av detta vatten som har tagits på samma plats och med den frekvens som anges i bilagan visar att kraven i fråga om parametervärdena för ifrågavarande vattenkvalitet är uppfyllda

— i 95 % av proverna för parametrar som motsvarar dem som anges i kolumn I i bilagan,

— i 90 % av proverna i alla andra fall med undantag av parametrarna för 'kolibakterier, totalt' och 'fekala kolibakterier' där procentsatsen får vara 80 %,

och om, i fråga om de 5, 10 eller 20 % av proven som inte överensstämmer med värdena

— vattnet inte avviker från de relevanta parametervärdena med mer än 50 % utom för mikrobiologiska parametrar, pH och löst syre,

— efterföljande vattenprover tagna med statistiskt lämpliga intervaller inte avviker från de relevanta parametervärdena."

7. I artikel 8 föreskrivs följande undantag från direktivet:

"a) i fråga om vissa parametrar märkta (0) i bilagan vid exceptionella meteorologiska eller geografiska förhållanden,

b) om badvatten berikas på naturlig väg med vissa ämnen och detta orsakar avvikelse från de värden som föreskrivs i bilagan.

..."

Om en medlemsstat åsidosätter bestämmelserna i detta direktiv skall den omedelbart meddela kommissionen detta med uppgift om skälen och den förväntade tidsperioden."

8. Medlemsstaterna skall enligt artikel 13 i direktivet i dess ändrade lydelse, varje år överlämna en utförlig rapport om sitt badvatten och dess mest betydelsefulla egenskaper till kommissionen. [2]

## II — Bakgrund

9. Efter att ha granskat rapporten om kvaliteten på badvattnen i Belgien för åren 1983 till 1986, skickade kommissionen den 8 oktober 1987 en första skrivelse till de belgiska myndigheterna, med påpekanden om ett antal överträdelser av direktivet, särskilt att gränsvärdena överskridits, att vissa badplatser undantagits och att provtagningsfrekvensen varit otillräcklig. De belgiska myndigheterna svarade den 11 februari 1988, genom sin ständiga representation vid Europeiska gemenskaperna, med uppgifter om de olika frågor som väckts av kommissionen.

10. Genom en skrivelse av den 21 juni 1988 meddelade kommissionen Belgien att den mottagit en anmälan om att ett flertal badplatser vid floderna i regionen Vallonien, där badning utövades och där vattnet inte uppfyllde direktivets parametervärden, inte beaktades för direktivets ändamål. Belgiens ständiga representant svarade den 6 oktober 1988 på denna skrivelse och informerade om den försenade tillämpningen av ett antal direktiv, däribland direktivet om kvaliteten på badvatten, på grund av praktiska svårigheter till följd av förvaltningarnas decentralisering.

11. Den 25 september 1989 sände kommissionen en formell underrättelse till Belgien angående den felaktiga tillämpningen av direktivet. [3]

12. Den belgiska regeringen svarade den 4 januari 1990 på den formella underrättelsen och förnekade att direktivet skulle ha tillämpats felaktigt, och påpekade dessutom att olika åtgärder hade vidtagits för att förbättra kvaliteten på landets badvatten.

13. Den 14 november 1995 sände kommissionen en skrivelse till den belgiska regeringen och meddelade att den var beredd att lägga ned förfarandet för fördragsbrott,

2 — Ursprungligen föreskrevs i artikel 13 i direktivet en skyldighet att "regelbundet" överlämna en utförlig rapport om badvattnen till kommissionen. Artikeln ändrades dock genom rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön (EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208), varigenom skyldigheten att överlämna en rapport blev årlig.

3 — Motiven var följande:
a) underlåtenhet att anpassa den belgiska lagstiftningen till direktivet,
b) otillräckligt antal badplatser vid sötvatten underkastade kontroll, särskilt i regionen Vallonien, och
c) överskridande av de gränsvärden som fastställs i direktivet i de vatten som kontrollerades.

på villkor att de belgiska myndigheterna lämnade fullständiga och utförliga upplysningar om planerna för sanering av de badplatser där de gränsvärden som fastställs i direktivet hade överskridits. De belgiska myndigheterna lämnade ett antal upplysningar, dels den 31 januari 1996 avseende Flandern, dels den 13 mars samma år avseende regionen Vallonien.

14. Den 27 december 1996 sände kommissionen, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG), ett motiverat yttrande till Belgien, med meddelande om att denna stat hade åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet. För det första påpekade kommissionen att ett flertal badplatser vid sötvatten inte uppfyllde direktivets parametervärden. För det andra ansåg kommissionen att de upplysningar som lämnats om planerna för sanering av sött badvatten var otillräckliga, såväl för Flandern som för regionen Vallonien. För det tredje avvisade kommissionen argumentet att vattengenomströmningen i vattendragen i regionen Vallonien sommartid inte var tillräcklig för att medge badning. Slutligen slog kommissionen fast att med undantag för något isolerat fall som nämns i rapporterna om kvaliteten på badvattnen, hade de behöriga myndigheterna inte utnyttjat möjligheten att förbjuda badning i de vatten som inte uppfyllde direktivets parametervärden.

15. Efter att ha mottagit svar på det motiverade yttrandet — den 12 februari 1997 för Brysselområdet, den 6 mars 1997 för Flandern och den 1 juli 1997 för regionen Vallonien — som kommissionen inte ansåg utgöra ett tillfredsställande bemötande av dess anmärkningar, beslutade kommissionen att väcka förevarande talan om fördragsbrott.

## III — Grunderna för talan

16. Kommissionen anser att Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet a) genom att inskränka dess tillämpningsområde, b) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att kvaliteten på badvattnet överensstämmer med de gränsvärden som fastställs i direktivet och c) genom att inte uppnå de resultat som direktivet kräver. Jag kommer nedan att granska var och en av dessa grunder.

### a) *Belgien har inskränkt direktivets tillämpningsområde*

17. Den första grunden avser badplatserna i regionen Vallonien. Kommissionen har hävdat att de belgiska myndigheterna har inskränkt direktivets tillämpningsområde genom att utan godtagbara skäl utesluta ett flertal badplatser vid sötvatten från de årliga rapporterna. Dessa badplatser

(nedan kallade omtvistade områden) var tidigare upptagna i rapporterna.

18. De belgiska myndigheterna, å sin sida, har förklarat att de enda "badplatserna" vid sötvatten, i direktivets mening, i regionen Vallonien är de tio som omfattas av rapporten för år 1996.[4] Vid dessa är badning uttryckligen tillåten och den bakteriologiska kvaliteten är i allmänhet god. Vid varje tillfälle som prover tagna vid dessa områden visat att de gränsvärden som fastställs i direktivet har överskridits, har badning förbjudits. Därmed har det berörda området, tillfälligt eller definitivt, uteslutits från direktivets tillämpningsområde.

Beträffande de omtvistade områdena har de belgiska myndigheterna påpekat att kvaliteten på dessa vatten, under en viss tid, var föremål för kontroll och att resultaten mellan 1992 och 1996 sändes till kommissionen. De har dock påmint om att de, i sin rapport för år 1991, hade upplyst kommissionen om att de, förutom de badplatser som avses i direktivet, i regionen Vallonien hade utfört bakteriologiska kontroller i 28 områden som saknade infrastrukturer för badning och där mycket få eller inga badare förekom. De senare kontrollerna bekräftade, fortfarande enligt de belgiska myndigheterna, att badningen i dessa områden var mycket begränsad eller obefintlig. Dessa områden kunde inte anses vara "badplatser" i direktivets mening, eftersom badning vare sig var uttryckligen tillåten eller, när det inte var förbjudet, normalt utövades av ett stort antal badare. Detta var orsaken till att de inte längre togs med i den årliga rapport som sändes till kommissionen.

19. Analysen av denna grund förutsätter att det fastställs om de omtvistade områdena bör anses vara badplatser i direktivets mening och, om så är fallet, om de belgiska myndigheterna hade rätt att undanta dem från direktivets tillämpningsområde.

20. I sitt svar på det motiverade yttrandet har de belgiska myndigheterna, beträffande den första frågan, förklarat att kontroller i dessa områden hade genomförts eftersom hälsoskyddsinspektörerna (före Belgiens federalisering åren 1980 och 1988), de decentraliserade förvaltningsorganen eller kommunerna hade klassificerat dem som potentiella badplatser. Enligt de belgiska myndigheterna var det troligt att många kommuner, för att främja den lokala ekonomiska utvecklingen, tilldelade beteckningen badplats utan att beakta vattnets kvalitet eller det verkliga antalet badare.

21. Enligt min uppfattning kan de belgiska myndigheterna inte göra gällande att de omtvistade områdena inte är badplatser i direktivets mening när de, under en rad år, har underkastat vattnen de kontroller som föreskrivs i direktivet och sänt resultaten

4 — Fem av dem klassificerades genom en kungörelse från den regionala regeringen i Vallonien den 25 oktober 1990 som badplatser (stranden Renipont vid Lasne, sjön Robertville vid Waimes, sjön Butgenbach, dalen Rabais och sjön Claire Fontaine vid Chapelle-lez-Herlaimont), och de övriga fem är på förslag för denna officiella klassificering (floden Semois vid Herbeumont, dammen vid sportanläggningen Saint-Léger, dammen vid sportanläggningen Libramont, sjön Cherapont och sjön Ry Jaune).

till kommissionen för att de skulle offentliggöras i dess årliga rapporter om kvaliteten på badvattnen i medlemsstaterna. Det faktum att direktivet skulle ha tillämpats på dessa områden på begäran av hälsoskyddsinspektörerna, de decentraliserade förvaltningsorganen eller kommunerna bekräftar bara denna bedömning, eftersom just de har mer direkt kännedom om varje områdes speciella beskaffenhet. Dessutom vill jag understryka att klassificeringen "potentiell badplats" inte har något som helst rättsligt stöd i direktivet.

22. Kommissionen har i sin ansökan pekat på det faktum att regionen Vallonien har marknadsfört minst 16 av de omtvistade områdena som badplatser i en broschyr om campingområden från år 1998. De belgiska myndigheterna har svarat att ansvaret för dessa uppgifter, vilket framgår av broschyren, uteslutande åvilar campingplatsägarna och inte regionen Vallonien. De har förklarat att omnämnandet i broschyren endast beror på campingplatsägarnas intresse av att framställa sina anläggningar som mer attraktiva, vilket inte innebär att det är möjligt att bada i dessa områden eller att antalet badare är stort.

23. Enligt min bedömning är de belgiska myndigheternas svar helt otillfredsställande. Direktivets syfte är att ålägga de nationella myndigheterna att ingripa i fall då turister lockas till ett visst område genom påståendet att där finns badvatten, vilket gäller i än högre grad om hälsoskyddsinspektörerna, de decentraliserade förvaltningsorganen eller kommunerna själva, som i förevarande fall, har hävdat att det är fråga om badplatser.

24. Följaktligen anser jag att de omtvistade områdena bör anses som badplatser i direktivets mening.

25. Det är vidare nödvändigt att fastställa om de belgiska myndigheterna hade rätt att utesluta dessa områden från direktivets tillämpningsområde, då de konstaterat att de inte utnyttjades av ett stort antal badare.

26. I detta avseende är det lämpligt att påminna om domen av den 28 februari 1991,[5] där domstolen hade att uttala sig om medlemsstaternas eventuella rätt att inskränka ett särskilt skyddsområde för vilda fåglar.[6] Efter att ha framhållit att inskränkningen av ett skyddsområdes yta inte uttryckligen omnämndes i direktivet, förklarade domstolen: "Även om det stämmer att medlemsstaterna, enligt artikel 4.1 i direktivet, åtnjuter ett visst bedömningsutrymme vid valet av områden som är lämpade att klassificeras som särskilda skyddsområden, kan de däremot inte, inom

5 — Mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-883).

6 — Målet gällde tillämpningen av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

ramen för artikel 4.4 i direktivet, åtnjuta samma bedömningsutrymme för att ändra eller inskränka dessa områden, eftersom de själva i sina förklaringar erkänt att optimala livsbetingelser för de arter som anges i bilaga I till direktivet föreligger i dessa områden. Om så inte vore fallet skulle medlemsstaterna ensidigt kunna undandra sig sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i direktivet vad gäller särskilda skyddsområden." [7]

27. Jag anser dock att en grundläggande skillnad föreligger mellan direktivet om bevarande av vilda fåglar och direktivet om kvaliteten på badvatten. Enligt det första skall medlemsstaterna definiera det territoriella tillämpningsområdet genom att formellt förklara vissa områden som särskilda skyddsområden. I avsaknad av en sådan förklaring är direktivet inte tillämpligt på ett visst område.

I direktivet om kvaliteten på badvatten däremot, vilket generaladvokaten Lenz har påpekat, [8] "nämns ingen definition av vattnen som kan ligga till grund för direktivets tillämpning". Det innebär att direktivet är tillämpligt på alla områden som motsvarar definitionen i artikel 1, varför det är irrelevant om medlemsstaten uttryckligen betecknar dem som sådana.

28. I mål C-92/96 [9] rörande direktivet om kvaliteten på badvatten hävdade den spanska regeringen till sitt försvar att ett flertal badplatser till följd av förändrade sociala vanor hade övergivits av de badande, som föredrog kommunala eller privata bassänger, och därmed inte längre var badplatser i direktivets mening.

I förslaget till avgörande i det målet påpekade generaladvokaten Lenz att ett minskat antal badare, ofta, beror just på en försämring av vattnets kvalitet. Om det tilläts att detta skulle medföra att en medlemsstat inte längre vore skyldig att sörja för att dessa vatten uppfyllde de fastställda gränsvärdena, skulle detta då, konstaterade han, omintetgöra meningen och syftet med direktivet. Han tillade dock följande: "Om till exempel ett badvatten av vissa skäl — till vilka jag inte räknar förorening av vattnet — faktiskt överges av dem som använt det, bör en medlemsstat ha rätt att inte längre behöva behandla detta vatten som 'badvatten' i den mening som avses i direktivet. Enligt min mening skall detta

7 — *Ibidem*, punkt 20.

8 — Förslag till avgörande föredraget inför dom av den 14 juli 1993 i mål C-56/90, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1993, s. I-4109), punkt 34.

9 — Dom av den 12 februari 1998 i mål C-92/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-505).

dock prövas i varje enskilt fall och i förekommande fall bevisas av den berörda medlemsstaten. Ett sådant mer eller mindre generellt påstående som det den spanska regeringen i föreliggande fall har framfört är inte tillräckligt." [10]

29. Utan att uttryckligen uttala sig om medlemsstaternas möjlighet att undanta vissa områden från direktivets tillämpningsområde, avvisade domstolen i sin dom den spanska regeringens invändning, och påpekade att förändrade sociala vanor inte ingick bland de i direktivet upptagna undantagen.

30. För min del instämmer jag i generaladvokaten Lenz analys. Eftersom direktivets tillämpning på ett område inte följer av en uttrycklig förklaring från medlemsstaternas sida utan av att de kriterier som fastställs i artikel 1 är uppfyllda, det vill säga att badning uttryckligen är tillåten eller badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare, kan en förändring av de objektiva förhållandena i ett bestämt område på två villkor motivera att direktivet inte längre tillämpas: att medlemsstaten visar att de objektiva förhållandena har förändrats och att orsaken till förändringen inte är en försämrad vattenkvalitet.

10 — Förslag till avgörande föredraget inför den i not 9 ovan nämnda domen i målet kommissionen mot Spanien, punkt 40.

31. För att återkomma till förevarande mål, har de belgiska myndigheterna hävdat att uteslutningen av de omtvistade områdena är berättigad därför att badning av följande skäl inte alls eller inte traditionellt utövas i dessa: otillräckligt vattendjup, avsaknad av infrastrukturer för badning, kajakpaddling och dåliga väderförhållanden.

32. Innan dessa argument granskas i detalj anser jag att det är viktigt att framhålla att de belgiska myndigheterna inte har påstått att *samtliga* skäl föreligger i *samtliga* av de omtvistade områdena. De anger dock inte vilka skäl som är för handen i vart och ett av områdena, vilket jag anser att de borde ha gjort för att kommissionen skulle kunna bedöma om beslutet att utesluta dem var rättsenligt.

33. De belgiska myndigheterna har i fråga om det ringa vattendjupet förklarat att den omständigheten att punkt 11 i direktivets bilaga som ett obligatoriskt värde fastställer att badvattnet skall vara genomskinligt ned till minst en meter utgör en indikation på att endast badplatser där vattendjupet överskrider en meter faller inom direktivets tillämpningsområde. Enligt min uppfattning saknar detta påstående grund. Det förefaller uppenbart att vad direktivet kräver är att vattnet vid alla badplatser med djupt vatten skall vara genomskinligt ned till minst en meter och att genomskinligheten skall vara fullständig där vattendjupet är mindre än en meter, det vill säga att bottnen skall vara synlig. Dessutom är just vatten som är grundare än en meter, som kommissionen mycket riktigt har

påpekat, av uppenbara skäl lockande för bestämda befolkningsgrupper, som äldre och barn.

34. Beträffande det andra påståendet, som grundas på att infrastrukturer för badning saknas, har de belgiska myndigheterna inskränkt sig till att, utan någon precisering, nämna det i sin svarsinlaga. Däremot finns en viss förklaring i svaret på det motiverade yttrandet, där det anges att stränderna i de flesta av dessa områden inte är iordningställda, vilket begränsar det antal personer som kan nå dem. De belgiska myndigheterna har tillagt att dessa områden är mindre lockande för badare, eftersom anordningar som dryckesstånd, omklädningshytter och toaletter saknas.

Jag vill främst understryka att de belgiska myndigheterna, genom att i svaret på det motiverade yttrandet peka på att badanordningar saknas i de flesta av dessa områden, indirekt medger att sådana anordningar finns i vissa av områdena. Enligt domstolens rättspraxis skall dessa områden i princip anses som badplatser i direktivets mening, eftersom förekomsten av sådana infrastrukturer utgör en indikation på att badplatsen besöks av ett stort antal badare, vars hälsa skall skyddas. [11] För övrigt anser jag, som kommissionen har påpekat, att frånvaron av infrastrukturer varken utesluter eller förhindrar att en badplats kan betraktas som sådan om den frekventeras av badare.

35. Beträffande kajakpaddlingen, och i brist på närmare precisering från de belgiska myndigheterna, anser jag att denna, till skillnad från andra aktiviteter som motorbåtsport knappast kan utgöra ett skäl för att utesluta badning i ett visst område. För att detta skulle vara fallet skulle det krävas att kajakpaddlingen utövades ansvarslöst, oavbrutet och i stor skala.

36. Beträffande de dåliga klimatförhållandena, slutligen, har de belgiska myndigheterna i sitt svar på det motiverade yttrandet förklarat att somrarna i Belgien i allmänhet är mycket regniga, vilket drastiskt reducerar antalet dagar som är lämpade för badning. Även detta påstående saknar grund, av följande skäl:

Inledningsvis måste jag påpeka att direktivet inte som rekvisit för dess tillämplighet fastställer att det skall vara möjligt att bada ett visst antal dagar. Jag påminner här om att artikel 1 i direktivet definierar begreppet "badsäsong" som "den period under vilken ett stort antal badare kan förutses med hänsyn till lokalt bruk, inbegripet eventuella lokala regler för badning och väderleksförhållanden". Av denna definition följer att medlemsstaterna kan beakta, såsom de gör här, väderleksförhållandena för att tidsbestämma badsäsongen, men inte för att anse att direktivet inte skall tillämpas på en badplats.

11 — Domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 8), punkt 34.

Det är riktigt att artikel 8 i direktivet stadgar att bestämmelserna i fråga om fysikaliska och kemiska parametrar får åsidosättas vid exceptionella meteorologiska eller geografiska förhållanden. [12] I samma artikel anges dock kravet att medlemsstaten omedelbart skall meddela kommissionen detta med uppgift om skälen och den förväntade tidsperioden. Av handlingarna i målet framgår inte att de belgiska myndigheterna har uppfyllt detta krav. Dessutom kan detta undantag, som skall tolkas restriktivt, [13] endast motivera ett tillfälligt överskridande av de värden som fastställts för vissa parametrar, och inte att en badplats undantas från direktivets tillämpningsområde.

Jag vill tillägga ytterligare två skäl till att detta argument från de belgiska myndigheterna förefaller mig otillräckligt. Det första skälet är att de inte har förklarat varför de dåliga klimatförhållandena påverkar de omtvistade områdena och de tio badplatser som erkänts av regionen Vallonien på olika sätt. Det andra skälet är att andra länder inom den Europeiska unionen har, eller är drabbade av, liknande klimat som Belgien och trots detta har ett stort antal badplatser. [14]

37. I sin svarsskrivelse har de belgiska myndigheterna, för att visa att de omtvistade områdena faller utanför direktivets tillämpningsområde, hänvisat till vissa omständigheter som angavs i förslaget till direktivet, [15] som inte togs med i den slutliga lydelsen. [16]

38. Dessa omständigheter är irrelevanta för lösningen av förevarande mål. Vad särskilt beträffar uttalandet i förslaget till direktivet, att "särskild uppmärksamhet skall ägnas platser där antalet badare överskrider genomsnittet på 10 000 personer per linjär kilometer badstrand eller kustlinje", vill jag framhålla följande: För det första har domstolen redan förklarat att det faktum att antalet badare ligger under ett bestämt tröskelvärde inte medför att badplatsen kan uteslutas från direktivets tillämpningsområde. [17] För det andra medför inte den omständigheten att ett område inte kräver särskild uppmärksamhet att det skall uteslutas från direktivets tillämpningsområde. Och till sist vore det, som kommissionen har påpekat, osannolikt att direktivet över huvud taget skulle tillämpas på någon badplats i Belgien om detta minimiantal badare skulle krävas. För övrigt är det, vilket den svarande staten

12 — Närmare bestämt pH, färg och genomskinlighet.

13 — Domen i målet Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 9), punkt 31.

14 — Exempelvis har, enligt 1997 års siffror, och här nämns endast badplatser vid sötvatten (badplatser vid havsvatten således undantagna), Danmark 112, Irland 9, Nederländerna 500 och Luxemburg 20 badplatser.

15 — Dokument KOM(74) 2255 slutlig av den 3 februari 1975.

16 — De omständigheter som angavs var följande:
- "Direktivet omfattar endast områden där badning är tillåten eller tolereras. Badning på otillåtna platser sker på egen risk.
- Särskild uppmärksamhet skall ägnas platser där antalet badare överstiger genomsnittet på 10 000 personer per linjär kilometer badstrand eller kustlinje.
- Hälsorisken står i proportion till den tid som tillbringas i vattnet och varierar väsentligt beroende på luft- och, till följd därav, vattentemperaturen. I fråga om havsvatten, som utgör den populäraste badplatsen, innehåller direktivet följaktligen mindre stränga villkor för de regioner där den i allmänhet låga vattentemperaturen (mindre än 20°C) begränsar badtiden i förhållande till andra regioner där man kan bada hela dagen.
- Det är nedsänkning av hela kroppen i vattnet under en längre tid som utgör den huvudaktivitet som är avgörande för vilka fysikaliska och kemiska egenskaper som badvatten skall ha."

17 — Domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 8), punkt 34.

medger, fråga om omständigheter som inte togs in i direktivets slutliga lydelse.

39. På grund av det ovan anförda anser jag att de belgiska myndigheterna inte på ett tillfredsställande sätt har motiverat sitt beslut att undanta de omtvistade områdena i regionen Vallonien från direktivets tillämpningsområde och att kommissionens talan bör bifallas på den första grunden.

b) *Belgien har inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att tillse att kvaliteten på badvattnet överensstämmer med de gränsvärden som fastställs i direktivet*

40. Kommissionens andra grund omfattar två påståenden som bör granskas separat.

41. För det första anser kommissionen att investeringsprogrammen för vattenrening, både i Flandern och i regionen Vallonien, är otillräckliga. Konkret har kommissionen förklarat att de belgiska myndigheterna har begränsat sig till att nämna infrastrukturarbeten för vattenhantering i allmänhet, utan att närmare ange hur dessa skulle bidra till en förbättring av badvattnens kvalitet. Vad beträffar Flandern omfattas inte ens alla badplatser av programmet för vattenrening. Vad beträffar regionen Vallonien innehåller programmet enligt kommissionen inga förtydliganden vare sig avseende tidpunkterna för inledning och avslutning av de ovannämnda infrastrukturarbetena eller upplysningar om exakt var arbetena kommer att utföras.

42. Enligt artikel 189 i EG-fördraget är direktivet, beträffande det resultat som skall uppnås, bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåter dock åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Den skyldighet som medlemsstaterna åläggs genom direktivet avseende kvaliteten på badvatten består i att garantera att dessa vatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställs i direktivet. För att nå detta mål skall medlemsstaterna vidta åtgärder som kan variera beroende på omständigheterna, badplatserna och föroreningarnas ursprung. Det är fråga om insatser som inte är utförligt reglerade och angående vilka medlemsstaterna, till skillnad från vad som gäller inom andra delar av gemenskapens miljölagstiftning, beroende på de vitt skilda störningar som kan påverka badvattnen bör tillerkännas ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Följaktligen beror enligt min uppfattning bedömningen av de åtgärder som vidtas av varje medlemsstat på om åtgärderna har lett till det resultat som avses i direktivet. Detta är föremålet för den tredje grunden för talan, som jag kommer att granska nedan.

43. För det andra anser kommissionen att de åtgärder som föreskrivs i den belgiska lagstiftningen för att införa badförbud i de områden där det konstaterats att de i direktivet fastställda gränsvärdena har överskridits är otillräckliga. Kommissionen har i detta avseende pekat på att beslutet att införa badförbud åvilar kommunerna,

utan att tillräcklig information ombesörjs och utan att det garanteras att badförbud införs. Den har tillagt att de belgiska myndigheterna själva inte är säkra på att kommunerna följer hälsoskyddsmyndigheternas förslag att införa badförbud, eftersom de, i sitt svar på det motiverade yttrandet, begränsar sig till att förklara att det *verkar* som att dessa förslag alltid följs.

44. I sin svarsskrivelse har de belgiska myndigheterna beskrivit det förfarande som tillämpas, både i Flandern och i regionen Vallonien. Hälsoskyddsmyndigheterna meddelar kommunens borgmästare, som är ansvarig för att skydda människors hälsa och säkerhet, om att gränsvärdena har överskridits. Efter samråd med samtliga berörda myndigheter kan borgmästaren (tillfälligt) införa badförbud. De belgiska myndigheterna har tillagt att förslaget att införa badförbud hittills alltid har följts.

45. Sammanfattningsvis förebrår kommissionen Belgien för att inte i den nationella lagstiftningen ha föreskrivit en skyldighet för de behöriga myndigheterna att införa badförbud inom de områden där det konstateras att de i direktivet fastställda gränsvärdena har överskridits.

46. Till svar på en fråga från domstolen har kommissionen medgivit att denna skyldighet inte uttryckligen föreskrivs i direktivet. Kommissionen har dock förklarat att det framgår av artikel 1.2 a jämförd med artikel 4.1, tolkade mot bakgrund av direktivets syfte som det uttrycks i första övervägandet i ingressen till direktivet, att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att badning, inom de föreskrivna tidsfristerna, endast skall tillåtas i vatten vars kvalitet överensstämmer med de fastställda gränsvärdena. Om så inte vore fallet skulle de badandes hälsa riskeras, och direktivets mål, nämligen att sörja för överensstämmelse mellan begreppet "badvatten", det vill säga vatten där badning är tillåten, och vatten som överensstämmer med de kvalitetsparametrar som fastställs i direktivet, skulle inte nås.

47. Denna anmärkning saknar grund. Även om det ur hälsoskyddssynpunkt vore önskvärt att badförbud infördes varje gång de fastställda gränsvärdena överskreds, är saken den att gemenskapslagstiftaren genom direktivet inte har ålagt medlemsstaterna någon som helst skyldighet av detta slag.

48. Enligt min uppfattning finner denna tolkning stöd i det förslag till direktiv om kvaliteten på badvatten som lagts fram av kommissionen och som, om det godkänns av rådet, kommer att ersätta det nu gäl-

lande direktivet. [18] I femtonde övervägandet i ingressen till det föreslagna direktivet förklaras följande:

"Badförbud måste inte nödvändigtvis införas på grund av att vattnen inte överensstämmer med de gränsvärden som fastställs i förevarande direktiv. I syfte att skydda de badandes hälsa är det dock nödvändigt att medlemsstaterna inför badförbud på en badplats om föroreningarna utgör en fara för människors hälsa. Nämnda gränsvärden skall beaktas."

I artikel 7 i förslaget till direktiv föreskrivs:

"1. I de fall där föroreningar utgör ett hot mot folkhälsan skall medlemsstaten förbjuda bad i enskilda badområden och vidta åtgärder för att på lämpligt sätt informera befolkningen om detta. Ett sådant hot mot folkhälsan skall anses föreligga i fall då de värden som anges i första kolumnen i tabell 1 i bilaga I överskrids, varvid lokala förhållanden skall beaktas.

2. Om badförbudet inte är permanent skall vattnen fortsättningsvis betraktas som badvatten i förevarande direktivs mening.

3. De medlemsstater som infört permanent badförbud vid en viss badplats skall meddela kommissionen detta med uppgift om skälen till att badvattnen inte kan bringas att överensstämma med kraven i förevarande direktiv."

49. Som framgår införs genom det förslag till direktiv som har lagts fram av kommissionen en ny skyldighet för medlemsstaterna som inte föreligger enligt det nu gällande direktivet: att införa badförbud i förorenade områden, och att via massmedia informera medborgarna. Denna nya skyldighet som föreskrivs är dessutom inte absolut, utan gäller endast när föroreningarna, med hänsyn till de lokala förhållandena, utgör en fara för folkhälsan. Följaktligen kan det inte anses att denna skyldighet åläggs redan genom det direktiv vars åsidosättande prövas genom detta förfarande.

50. Sammantaget förefaller det som om kommissionen försöker få domstolen att förklara att en skyldighet för medlemsstaterna föreligger som inte följer av det gällande direktivet. Detta påstående bör därför inte godtas.

18 — Se förslag till direktiv KOM/94/36 slutlig, offentliggjort i EGT C 112, den 22 april 1994, s. 3, och ändrat förslag till direktiv KOM/97/585 slutlig, med vissa av Europaparlamentets ändringsförslag, offentliggjort i EGT C 6, den 10 januari 1998, s. 9.

c) *Belgien har inte uppnått de resultat som direktivet kräver*

51. Genom sin tredje grund har kommissionen hävdat att de resultat som direktivet kräver inte har uppnåtts. Kommissionen har särskilt hänvisat till artikel 5 i direktivet, enligt vilken badvatten anses uppfylla kraven i fråga om de relevanta parametrarna, om prover av vattnet, som har tagits på samma plats och med den frekvens som anges i bilagan, visar att de parametervärden som krävs för ifrågavarande vattenkvalitet är uppfyllda till den procentsats som anges i artikelns punkt 1.[19]

Enligt kommissionen framgår av rapporten för hela Belgien om kvaliteten på badvatten avseende säsongen 1995, att 41,4 procent av badplatserna vid sötvatten uppfyllde direktivets gränsvärden. För år 1996 visade motsvarande rapport att denna siffra endast var 85,5 procent, trots att de omtvistade områdena i regionen Vallonien undantagits.[20]

52. De belgiska myndigheterna har inte diskuterat de av kommissionen angivna procentsatserna. De har dock lagt fram två argument till sitt försvar.

53. För det första har de förklarat att varje gång som kontrollerna har visat att gränsvärdena har överskridits har badförbud införts inom området efter administrativt samråd. På så sätt undantas området, tillfälligt eller definitivt, från direktivets tillämpningsområde, vilket medför att det inte längre går att tala om ett åsidosättande av bestämmelsen.

54. Härvidlag är två klarläggande nödvändiga. Å ena sidan förefaller det mig mycket betänkligt att hävda att det skulle räcka att en medlemsstat, om de gränsvärden som fastställs i direktivet överskrids vid en badplats, inför badförbud i detta område för att bestämmelsen skall anses korrekt tillämpad.[21] Å andra sidan framgår av det förfarande som följs i Belgien för att införa badförbud, såsom det har beskrivits av de belgiska myndigheterna,[22] att det

19 — 95, 90 respektive 80 procent, beroende på omständigheterna, med de kompletterande preciseringar som fastställs i samma artikel i direktivet.

20 — Rapporten för år 1996 publicerades i maj 1997 och är således av ett senare datum än det motiverade yttrandet, som är daterat den 27 december 1996. Domstolen har dock förklarat att kommissionen, vid ett förfarande om fördragsbrott, kan grunda sig på förhållanden som antingen påtalats redan i de motiverade yttrandena, och som därefter bestått, eller som uppstått efter det att yttrandena avgivits, men varit av samma beskaffenhet som de i yttrandena åsyftade förhållandena och legat till grund för samma beteende (dom av den 22 mars 1983 i mål 42/82, kommissionen mot Frankrike (REG 1983, s. 1013; svensk specialutgåva, volym 7, s. 103), punkt 20; se även förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs inför dom av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), punkt 14).

21 — Jag påminner här om generaladvokaten Lenz ord: "... Det skall erinras om att direktivet syftar till att skydda inte bara människors hälsa utan också miljön. Om en medlemsstat skulle få rätt att vid tillfälle förorening av sina vatten helt enkelt utfärda ett badförbud och att inte längre betrakta ifrågavarande områden som 'badvatten', skulle på sin höjd ett av dessa mål vara uppnått." (förslag till avgörande inför den i fotnot 9 nämnda domen kommissionen mot Spanien, punkt 38).

22 — Se punkt 40 i förevarande förslag till avgörande.

inte finns någon garanti för att badförbud verkligen införs i dessa fall.

55. Denna invändning från de belgiska myndigheterna är under alla omständigheter irrelevant för lösningen av förevarande mål. Det framgår i själva verket av de rapporter som lämnats till kommissionen att de belgiska myndigheterna inte meddelat något badförbud under säsongen 1995, och endast ett under säsongen 1996 i regionen Vallonien.

56. För det andra anser de belgiska myndigheterna att det är orealistiskt att ange en målsättning enligt vilken överensstämmelse skall uppnås till 100 procent. Detta med hänsyn till de hälsorisker som helt undgår kontroll; otillåtna utsläpp, användning av konstgödsel och föroreningar förorsakade av de badande själva.

57. Beträffande de föroreningar som förorsakas av de badande själva, anser jag det viktigt att påpeka att regionen Valloniens sammanfattande rapport om kvaliteten på badvatten för perioden 1982—1996, som kommissionen har fogat till sin ansökan, i sin inledning anger att provtagningen sker under vardagar och inte helger, när områdena normalt har den högsta besöksfrekvensen. Det tilläggs att de föroreningar som förorsakas av de badande inte beaktats av detta skäl.

58. Under alla omständigheter kan inte heller denna invändning från de belgiska myndigheterna godtas. Som domstolen har förklarat "[föreskriver direktivet] att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att badvattnen skall överensstämma med de gränsvärden som fastställts i detta inom en tidsfrist som är längre än den tidsfrist som föreskrivs för direktivets införlivande för att möjliggöra för medlemsstaterna att uppfylla ett sådant krav... Domen ålägger således medlemsstaterna att uppnå vissa resultat, och de kan utöver de undantag som föreskrivs i detta direktiv inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera att de inte uppfyller denna skyldighet".[23] Således "[utgör] [ä]ven den omständigheten att gränsvärdena... överskrids en enda gång under en enda säsong ... en överträdelse av direktivet".[24] Även om domstolen inte har förklarat att ett absolut hinder att fullgöra de skyldigheter som följer av direktivet inte skulle kunna rättfärdiga ett åsidosättande av detsamma,[25] har de belgiska myndigheterna i förevarande mål inte visat att ett sådant hinder skulle föreligga.

59. Jag anser därför att kommissionens talan kan bifallas avseende denna grund.

60. Dessutom bör kommissionens talan bifallas avseende det första påståendet i den andra grund som framförts av kommissionen, enligt vilket de åtgärder som

23 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 20), punkt 35.

24 — *Ibidem*, punkt 34.

25 — *Ibidem*, punkt 41.

vidtagits av de belgiska myndigheterna för att kvaliteten på badvattnen skall överensstämma med de gränsvärden som fastställs i direktivet är otillräckliga. Av det faktum att dessa gränsvärden överskridits vid ett antal badplatser framgår i själva verket att de belgiska myndigheterna inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa gemenskapsbestämmelsens innehåll.

## IV — Rättegångskostnader

61. Eftersom talan i huvudsak bör bifallas på de grunder som kommissionen har åberopat, skall svaranden enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

## V — Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av det ovan framförda föreslår jag att domstolen bifaller förevarande talan genom att:

1) Fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten och enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG) genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att kvaliteten på badvattnet överensstämmer med de gränsvärden som fastställs enligt artikel 3 i nämnda direktiv inom en tidsfrist om tio år efter anmälan av direktivet.

2) Förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.