FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 2. oktober 1997 *

A — Indledning

1. Nærværende traktatbrudsprocedure vedrører Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand [1] (herefter »direktivet«).

2. Direktivets formål er ifølge første betragtning med henblik på »beskyttelsen af miljøet og den offentlige sundhed ... at formindske forureningen af badevand og at beskytte dette mod yderligere forringelse«. For at nå dette mål foreskriver direktivet i artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne for det omhandlede badevand skal fastsætte værdier (f.eks. vedrørende dets indhold af visse bakterier), der skal svare til visse parametre, som anføres i bilaget til direktivet. For så vidt angår disse parametre er der dels tale om bindende maksimumsværdier, dels blot vejledende værdier [2].

3. Ved »badevand« i direktivets forstand skal der ifølge definitionen i dets artikel 1, stk. 2, litra a), forstås vand eller havvand, der af de kompetente myndigheder i hver medlemsstat udtrykkelig er godkendt til badning, eller i hvilke badning ikke er forbudt, og som sædvanlig anvendes til dette formål af et stort antal badende.

4. Ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger »for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af dette direktiv bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3«.

5. I henhold til direktivets artikel 6 kontrolleres overholdelsen af grænseværdierne ved, at medlemsstaternes kompetente myndigheder udtager og undersøger prøver. Mindstehyppigheden for disse prøveudtagninger er fastsat i bilaget til direktivet.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT 1976 L 31, s. 1.

2 — Jf. direktivets artikel 3, stk. 2 og 3.

6. Direktivets artikel 13 bestemte oprindeligt, at medlemsstaterne regelmæssigt skulle tilsende Kommissionen en sammenfattende rapport vedrørende badevandet og dets vigtigste karakteristika. Siden 1993 [3] skal medlemsstaterne hvert år sende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af direktivet.

7. Kongeriget Spanien tiltrådte Fællesskabet den 1. januar 1986. I akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (herefter »tiltrædelsesakten«) blev der ikke for Spanien — til forskel fra hvad der var tilfældet for Portugal — fastsat en særlig frist for gennemførelsen af direktivet. Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 395 var Kongeriget Spanien således forpligtet til at anvende direktivet fra tiltrædelsesdagen.

8. På grundlag af de oplysninger, som de spanske myndigheder i tiden herefter tilsendte den, nåede Kommissionen til den konklusion, at Kongeriget Spaniens gennemførelse af direktivet gav anledning til kritik i flere henseender. Ved skrivelse af 13. oktober 1989 gav Kommissionen følgelig Kongeriget Spanien lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til denne kritik. Kongeriget Spanien svarede ved skrivelse af 13. november 1989. Da Kommissionen fandt, at de fremførte betragtninger i denne skrivelse ikke kunne afkræfte de klagepunkter, som den havde fremført, fremsatte den den 27. november 1990 den i EF-traktatens artikel 169 omhandlede begrundede udtalelse, hvori den gav Kongeriget Spanien en frist på en måned til at bringe det traktatbrud til ophør, som den havde konstateret. Ved skrivelse af 15. marts 1991 besvarede Kongeriget Spanien den begrundede udtalelse.

9. På et møde, der fandt sted i 1992, erklærede de spanske myndigheder sig rede til at meddele Kommissionen andre oplysninger om de foranstaltninger, som de havde truffet til gennemførelse af direktivet. I årene derefter tilsendte de spanske myndigheder Kommissionens tjenestegrene en række rapporter og dokumenter. Kommissionen kom imidlertid til den konklusion, at det traktatbrud, den havde fastslået, stadig ikke var bragt til ophør. Den besluttede følgelig i 1996 at anlægge sag ved Domstolen i henhold til traktatens artikel 169.

10. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af badevand i indlandet bringes i overens-

3 — Efter den tilsvarende ændring af direktivets artikel 13 ved artikel 3 i Rådets direktiv 91/692/EØF af 23.12.1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver (EFT L 377, s. 48).

stemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af artikel 3 i direktiv 76/160, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4 og EF-traktatens artikel 5 og 189.

— Kongeriget Spanien pålægges at betale sagens omkostninger.

11. Kommissionen gør i den forbindelse opmærksom på, at nærværende søgsmål kun vedrører ét af de klagepunkter, der blev fremført under den administrative procedure. Den bemærker endvidere, at søgsmålet kun vedrører indenlandsk badevand [4]. Det vedrører følgelig ikke hav- eller kystbadeområder.

12. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen pålægges at betale sagens omkostninger.

B — Stillingtagen

13. Kommissionen har som begrundelse for nærværende søgsmål anført, at de grænseværdier, der er fastsat i medfør af direktivets artikel 3, ikke er blevet overholdt i et stort antal badeområder [5] i Spanien. I 1994 svarede prøverne således ikke til de fastsatte grænseværdier i 29% af tilfældene [6]. Hvis man også medregner de steder, for hvilke de spanske myndigheder ikke har meddelt oplysninger, eller for hvilke der ikke er blevet udtaget prøver med den fornødne hyppighed, stiger denne andel endog til 36%. Disse prøver giver lignende resultater for hvert af de foregående år. Kommissionen nævner her tallene for årene 1991, 1992 og 1993.

14. Den spanske regering har ikke bestridt, at disse tal er rigtige. Kommissionen har med rette henledt opmærksomheden herpå i replikken. De af Kommissionen anførte tal vedrører ganske vist årene 1991-1994 og dermed en periode, som ligger efter den frist på en måned, som Kongeriget Spanien fik tildelt i den begrundede udtalelse af 27. november 1990 til at bringe de af Kommissionen påtalte overtrædelser til ophør. Denne omstændighed er imidlertid uden betydning i

4 — Kommissionen anvender i den forbindelse i nærværende sag udtrykket »indenlandsk badevand«, mens direktivet i den allerede nævnte definition i artikel 1 taler om »ferskvand«. Som det fremgår af de betragtninger, der fremføres i stævningen, synes denne forskellige sprogbrug fra Kommissionens side ikke at være begrundet med materielle overvejelser. I mit forslag til afgørelse anvender jeg derfor det udtryk, som direktivet selv anvender.

5 — Ved »badeområder« forstås efter direktivets artikel 1, stk. 2, litra b), et område, hvor der findes badevand.

6 — Disse tal og de i det følgende nævnte tal vedrører kun to af de parametre, der er fastsat i direktivet, nemlig dels kolibakterier i alt, dels fækale kolibakterier.

nærværende sag for så vidt angår spørgsmålet, om Kommissionens argumenter kan realitetsbehandles. Det må nemlig for det første fremhæves, at den spanske regering ikke på noget tidspunkt har rejst tvivl om, at disse tal med rette kan anvendes. For det andet må der tages hensyn til, at Kommissionen har anført, at den overtrædelse, som disse tal og tallene for de forudgående år viser, går helt tilbage til tidspunktet for Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet, hvilket den spanske regering ikke har bestridt.

15. Kommissionen har i replikken tillige fremlagt tallene vedrørende 1995. Ifølge disse tal er andelen af prøver, som ikke svarer til de fastsatte grænseværdier, mere eller mindre forblevet den samme i 1995 (30,3%). Det må dog tages i betragtning, at de spanske myndigheder som følge af tørken ikke har udtaget prøver på 122 steder, hvor der i årene før var blevet udtaget prøver [7]. Den spanske regering har i duplikken og under den mundtlige forhandling for Domstolen gjort gældende, at anvendelsen af de førnævnte tal var uberettiget, eftersom den administrative procedure ikke byggede på disse tal. Kommissionen var derimod af den opfattelse, at disse tal kunne anvendes, fordi der her er tale om en fortsat overtrædelse, og fordi de nye tal svarer til tallene for de tidligere år.

16. Efter min mening behøver Domstolen ikke at gå nærmere ind på dette stridsspørgsmål. De af Kommissionen anførte tal ændrer ikke genstanden for nærværende sag. Domstolen skal i nærværende sag tage stilling til, om Kongeriget Spanien har opfyldt de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivets artikel 4, før udløbet af den frist, der blev tildelt det i dette øjemed af Kommissionen i den begrundede udtalelse af 27. november 1990. De tal, som Kommissionen har anført for årene efter denne dato, har utvivlsomt betydning i den forbindelse, eftersom det fremgår af dem, at den påtalte situation fortsatte efter den af Kommissionen anførte periode. Men dette har den spanske regering netop ikke bestridt, hvis man ser bort fra de undskyldningsgrunde, som den har gjort gældende, og som intet har at gøre med dette spørgsmål. I øvrigt kan disse tal være af betydning, for så vidt som de eventuelt giver grundlag for at drage konklusioner vedrørende den relevante periode med henblik på den afgørelse, som skal træffes i nærværende sag. For hvis de relevante grænseværdier klart ikke er blevet overholdt igennem alle de år, som er gået siden da, er det nærliggende at antage, at det samme gælder for den periode, der er relevant for denne sag. Der er i så henseende tale om anbringender, som ikke kan kritiseres, og som Kommissionen også kunne fremføre i replikken [8]. Det kan i den forbindelse

7 — Det antal steder, hvor der blev foretaget kontrol, faldt ifølge Kommissionens oplysninger fra 343 i 1994 til 221 i 1995.

8 — Der må herved tages hensyn til, at de nævnte tal stammer fra en rapport, som ifølge det af Kommissionen anførte blev offentliggjort i maj 1996, mens sagen allerede var blevet anlagt ved Domstolen i marts 1996.

konstateres, at den spanske regering på ingen måde har bestridt, at de nye tal, som Kommissionen har anført, er rigtige.

17. Som Domstolen allerede fastslog i dom af 14. juli 1993 i en traktatbrudssag, som Kommissionen havde anlagt mod Det Forenede Kongerige, pålægger direktivet medlemsstaterne »at træffe foranstaltninger med henblik på at nå et bestemt resultat«. Medlemsstaterne er forpligtet til »mindst at bringe det omtvistede vand i overensstemmelse med direktivets bilag« [9]. Direktivets artikel 4, som den foreliggende sag vedrører, pålægger følgelig medlemsstaterne at nå et bestemt *resultat*. De foranstaltninger, som den spanske regering har nævnt, og som den har truffet i de senere år for at forbedre vandkvaliteten, er følgelig uden betydning, for så vidt som de ikke har nået de resultater, der foreskrives i direktivet.

18. Den spanske regering har gjort tre forskellige forhold gældende som begrundelse for overtrædelsen. Den har for det første gjort gældende, at den overtrædelse, som den kritiseres for, skyldes en omstændighed uden for dens kontrol, nemlig den usædvanlige tørke i Spanien. Den har for det andet henvist til den sammenhæng, som direktivet indgår i. Den spanske regering har i den forbindelse først og fremmest henvist til Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand [10]. Den har endelig gjort gældende, at spaniernes vaner har ændret sig, hvilket har haft til følge, at meget »badevand« ikke længere benyttes.

Betydningen af tørken i Spanien

19. I svarskriftet har Kongeriget Spanien påberåbt sig den usædvanlige tørke, som har været i Spanien i de sidste fem år. Tørkeperioder er ganske vist ikke usædvanlige i Spanien. Den spanske regering gør imidlertid gældende, at der her er tale om en særlig alvorlig tørke. Den har haft til følge, at det har været umuligt at forbedre vandkvaliteten til trods for alle de anstrengelser, der er gjort med henblik herpå. Den af tørken følgende mangel på vand i vandløbene har nødvendigvis medført en stigning i koncentrationen af giftige stoffer. De undersøgte prøver kan derfor ikke betragtes som repræsentative. Den omstændighed, at man igennem alle disse år har kunnet opretholde et konstant niveau for det antal prøver, der ikke svarer til de fastsatte grænseværdier, udgør under disse omstændigheder — som den spanske regering gjorde gældende under den mundtlige forhandling for Domstolen — allerede en »triumf«. Såfremt man tager behørigt hensyn til den nævnte tørke, fremgår det, at det antal prøver, der svarer til de i direktivet fastsatte grænseværdier, udgør mindst 82% og følgelig er en værdi, der er klart over gennemsnittet i Fællesskabet.

9 — Sag C-56/90, Sml. I, s. 4109, præmis 43 og 44.
10 — EFT L 135, s. 40.

20. Den spanske regering har gjort gældende, at der her er tale om et tilfælde af force majeure, som gør det berettiget at anvende direktivets artikel 5, stk. 2. Denne bestemmer, at overskridelser af de i artikel 3 omhandlede værdier, »som skyldes oversvømmelser, andre naturkatastrofer eller usædvanlige meteorologiske forhold«, ikke tages i betragtning. Efter den spanske regerings opfattelse foreligger der i nærværende sag et af disse »usædvanlige meteorologiske forhold«.

21. Den spanske regering har endvidere gjort gældende, at miljøvilkårene i Fællesskabet er meget forskellige. Der må tages hensyn til disse forskelligheder. Regeringen har herved understreget, at Middelhavsområdet er særligt ramt af stærke udsving i vejret. Der bør følgelig gøres forskel i behandlingen af badevand i dette område og i de andre dele af Fællesskabet. Den spanske regering har i den forbindelse henvist til meddelelse af 21. februar 1996 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen »Det Europæiske Fællesskabs Vandpolitik« [11]. Det anføres i dette dokument, at nogle floder og søer, »navnlig i den sydlige del af Fællesskabet«, tørrer naturligt ud i bestemte sæsoner. Det anføres endvidere deri, at Fællesskabets vandpolitik skal være »tilstrækkelig smidig til at undgå, at der pålægge urimelige eller unødvendigt strenge krav simpelt hen for 'harmoniseringens' skyld« [12].

22. Den spanske regering har endelig gjort gældende, at de undersøgte prøver, som Kommissionen støtter sig på, kun vedrører overholdelsen af to af de nitten parametre, der foreskrives i direktivet.

23. Kommissionen bestrider ikke de generelle virkninger af tørken for vandkvaliteten, som den spanske regering har gjort gældende. Den finder imidlertid, at tørken ikke kan henføres til »usædvanlige meteorologiske forhold« som nævnt i direktivets artikel 5, stk. 2. Denne bestemmelse skal fortolkes snævert. Den indeholder præcise bestemmelser vedrørende tilfælde af force majeure. Efter Domstolens praksis foreligger force majeure imidlertid kun ved en udefra kommende årsag, hvis virkninger »er i den grad uafvendelige og uundgåelige, at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser« [13]. Ifølge Kommissionen omfatter direktivets artikel 5, stk. 2, kun forbigående overskridelser af de i direktivet fastsatte grænseværdier, som skyldes begivenheder af begrænset varighed — såsom oversvømmelser. I nærværende sag er der imidlertid tale om et fænomen, som har været regelmæssigt tilbagevendende i bestemte dele af Spanien i årevis. Kriterierne vedrørende kortvarighed såvel som vedrørende uforudsigelighed er følgelig ikke opfyldt. Kommissionen har anført, at tørken kun er et blandt flere forhold og ikke den eneste årsag til den overtrædelse, som lægges Kongeriget Spanien til last. Efter Kommissionens opfattelse var det ikke umuligt for

11 — KOM(96) 59 endelig udg.

12 — A.st. (note 11), punkt 4.2 og 5.8.

13 — Dom af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 140.

Kongeriget Spanien at overholde direktivet uanset tørken. Der foreligger således ingen årsagsforbindelse mellem tørken og den i sagen påtalte overtrædelse, eftersom Kongeriget Spanien — om fornødent ved at gøre en yderligere indsats — ville have været i stand til at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i medfør af direktivet.

24. Kommissionen har i den forbindelse endvidere gjort gældende, at den spanske regering ikke har fremlagt konkrete oplysninger om regnmangelen, især for den enkelte region. Der er i Spanien to klart forskellige områder. Tørken har været særlig alvorlig i den sydlige og i den centrale del af Spanien. Den nordlige del, som har et fugtigere klima, er derimod praktisk talt ikke blevet ramt af tørken. Godt og vel halvdelen af de steder, hvor der er blevet udtaget prøver, som ikke er i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat ved direktivet, befinder sig imidlertid i dette område. Kommissionen har i øvrigt anført, at det ikke kan forklares, hvorfor tallene for 1995 viser en stigning i procentdelen af de prøver, som ikke er i overensstemmelse med direktivet, selv om der netop på grund af tørken ikke blev udtaget prøver på 122 steder. Kommissionen har endvidere henledt opmærksomheden på den omstændighed, at det samlede antal undersøgte områder steg fra 312 i 1992 til 343 i 1995.

25. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at undtagelsen i direktivets artikel 5, stk. 2, skal fortolkes snævert. Jeg mener dog ikke, at det er udelukket at anse en tørke for et usædvanligt meteorologisk forhold i denne artikels forstand. Efter min mening taler allerede artiklens ordlyd mod den modsatte fortolkning, som støttes af Kommissionen. Det fremgår ikke uden videre, hvilke andre »usædvanlige meteorologiske forhold« lovgiveren kunne have tænkt på. Bestemmelsen finder imidlertid kun anvendelse, såfremt der faktisk har været tale om en *usædvanlig* tørke. Jeg kan ikke sige endeligt, om dette var tilfældet, selv om visse oplysninger taler for denne antagelse. Det er naturligvis Kongeriget Spanien, der ønsker at påberåbe sig denne undtagelse, som det påhviler at føre bevis for, at en sådan situation foreligger. I det følgende lægger jeg til fordel for den sagsøgte medlemsstat til grund, at der faktisk har været tale om en usædvanlig tørke. Den omstændighed, at sådanne *usædvanlige* tørkeperioder fra tid til anden erfaringsmæssigt indtræder i Spanien, berører på ingen måde anvendeligheden af den førnævnte artikel i direktivet. Den omstændighed, at den omhandlede tørke ifølge den spanske regerings oplysninger har hærget i Spanien igennem flere år, gør ikke efter min mening denne bestemmelse uanvendelig. Der er intet i den nugældende version af direktivet, der tyder på, at de deri nævnte »usædvanlige meteorologiske forhold« kun skulle være relevante, såfremt de var mere eller mindre kortvarige. Den spanske regering anførte med føje under den mundtlige forhandling, at de i artikel 5, stk. 2, nævnte oversvømmelser også er begivenheder, der — mere eller mindre hyppigt — indtræder med mellemrum [14]. Kommissionens bemærkning om, at en sådan

14 — De, der bor ved Rhinen og ved Mosel, kan tale med om dette.

begrænsning fandtes i forslaget til Rådets direktiv om kvaliteten af badevand [15], som den forelagde i 1994, er irrelevant, så længe dette direktiv ikke er blevet vedtaget [16].

26. Alligevel er det også min mening, at Kommissionen har ret i sine indvendinger over for den spanske regerings opfattelse. Kongeriget Spanien har således efter min mening ikke ført bevis for, at den overtrædelse, som det anklages for, i det hele eller i det mindste for en væsentlig del kan tilskrives tørken.

27. Det særlige forhold, at den andel af prøverne, som ikke svarede til kravene efter direktivet, igennem alle årene er forblevet relativt konstant, kan eventuelt yderligere forklares med den lange varighed af tørken, som den spanske regering har redegjort for. Den omstændighed — som den spanske regering ikke har bestridt — at antallet af badeområder, som er blevet kontrolleret under den samme periode, er steget væsentligt [17], kan derimod ikke forklares med den vandmangel, som den spanske regering har påberåbt sig. Hvorledes kunne antallet af områder med badevand stige, hvis tørken, som har hersket i samme periode, har haft de alvorlige konsekvenser, som den spanske regering påstår?

28. Det afgørende er imidlertid efter min mening, at Kommissionens anbringende om, at Nordspanien har været mindre berørt af tørken, uden videre forekommer mig temmelig overbevisende. Som den spanske regering ikke har benægtet, lå en stor del af de badevandsområder, hvor prøverne ikke opfyldte de stillede krav, i denne del af landet. Under disse omstændigheder kunne Kongeriget Spanien kun tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter ved at fremlægge konkrete oplysninger fordelt på de forskellige regioner. Samtidig påhvilede det de spanske myndigheder at bevise, at de ikke, selv om de havde gjort en yderligere indsats, havde været i stand til at sikre, at direktivet blev overholdt for så vidt angik de pågældende vandområder. Kongeriget Spanien har ikke fremlagt sådanne beviser, hvorfor det efter min mening heller ikke kan påberåbe sig direktivets artikel 5, stk. 2, eller mere generelt force majeure.

29. I den tidligere nævnte dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige fastslog Domstolen, at en medlemsstat kun kan begrunde en manglende overholdelse af de i direktivet fastsatte forpligtelser ved henvisning til de grunde, der fremgår af direktivet selv [18]. Den udelukkede dog ikke kategorisk muligheden for, at en medlemsstat henviser til, at det er »fysisk umuligt at udføre de i medfør af direktivet pålagte forpligtelser« [19]. Eftersom følgerne af tørken i nærværende sag imidlertid må betragtes som

15 — EFT C 112, s. 3.

16 — Jf. forslagets artikel 5, stk. 3, som kun omfattede »forbigående overskridelser«.

17 — Såfremt man medregner det tal, som Kommissionen har angivet i stævningen for 1991 (271 steder), er stigningen endnu mere slående.

18 — A.st., note 9, præmis 43 og 44.

19 — A.st., note 9, præmis 46.

forhold, der udtrykkeligt anerkendes som berettigede i direktivet, er det ikke nødvendigt at drøfte dette spørgsmål nærmere. Men selv om man undersøgte dette spørgsmål, ville man nå til den samme konklusion som den, jeg har anført i det foregående vedrørende direktivets artikel 5. Kongeriget Spanien har nemlig ikke bevist, at der konkret forelå et tilfælde af objektiv umulighed.

30. For så vidt angår spørgsmålet om hensyntagen til de særlige forhold vedrørende badevandet i Middelhavet samt spørgsmålet om den smidighed, som ifølge den spanske regering bør udvises i så henseende ved fortolkningen af direktivet, mener jeg at kunne fatte mig i korthed. Kommissionen har med rette henvist til, at Kongeriget Spanien på tidspunktet for dets tiltrædelse frivilligt påtog sig de forpligtelser, der fulgte af direktivet, allerede med virkning fra den 1. januar 1986, og at det ikke anmodede om en yderligere frist til gennemførelse af det. Hvis de særlige klima- og miljøforhold virkelig havde gjort det nødvendigt at tilpasse direktivet i Spanien, måtte det påhvile Kongeriget Spanien at foreslå en sådan ændring under tiltrædelsesforhandlingerne eller at anmode om en tilstrækkelig frist til gennemførelse af direktivet. At denne mulighed på ingen måde var udelukket, fremgår af eksemplet med Portugal [20]. Dette gælder så meget mere, såfremt det skulle være rigtigt, hvad den spanske regerings repræsentant anførte under den mundtlige forhandling for Domstolen, nemlig at tørken allerede begyndte i 1985.

20 — Jf. ovenfor, punkt 7.

31. Det skal i øvrigt bemærkes, at den spanske regerings påstand om, at Kommissionen kræver, at badevandet i Spanien skal være 100% i overensstemmelse med kravene i direktivet, ikke er rigtig. Under den mundtlige forhandling henviste Kommissionen endnu en gang til ordlyden af direktivets artikel 5, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse anses badevand i en medlemsstat ved anvendelsen af artikel 4 for at være i overensstemmelse med de parametre, som gælder for det, hvis — for blot at nævne en enkelt faktor — 95% af prøverne opfylder de bindende grænseværdier. Direktivet selv indeholder således allerede en gunstig ordning for medlemsstaterne, da det ikke forlanger, at dets krav skal opfyldes 100%. Den spanske regering henviste under den mundtlige forhandling selv til direktivets sjette betragtning, hvor den nævnte bestemmelse omhandles. I øvrigt fremgår det af den følgende (syvende) betragtning, at direktivet allerede i sin gældende version er karakteriseret ved en vis smidighed. Den nævnte betragtning omhandler visse undtagelser — såsom de i artikel 5, stk. 2, nævnte — for at »opnå en vis smidighed ved indførelsen af dette direktiv«.

32. I øvrigt mener jeg, at i nærværende sag har Kommissionen — således som den selv har gjort gældende — kun fra Kongeriget Spaniens side krævet det absolutte minimum af det, som man kan forvente af en medlemsstat inden for rammerne af direktivet. Kommissionens kritik vedrører nemlig udelukkende to af de vigtigste bindende parametre. Nærværende sag vedrører ikke spørgsmålet om overholdelsen af de andre parametre (det være sig bindende eller blot vejledende værdier).

33. Hermed er der også allerede taget stilling til den spanske regerings sidste indsigelse. Den omstændighed, at Kommissionen alene har konstateret en manglende overholdelse af de grænseværdier, der foreskrives i direktivet, for så vidt angår to parametre, betyder på ingen måde, at Kongeriget Spanien har overholdt samtlige andre grænseværdier. Kommissionen har tværtimod blot — helt legitimt — begrænset sig til to særlig vigtige parametre.

Betydningen af andre retsakter

34. Den spanske regering har i svarskriftet udførligt behandlet den tidligere nævnte meddelelse af 21. februar 1996 fra Kommissionen om Det Europæiske Fællesskabs Vandpolitik [21]. Dette dokument har utvivlsomt betydning for Fællesskabets fremtidige politik vedrørende beskyttelsen af vandet. Efter min mening er dokumentet dog uden interesse i den foreliggende sag. Ganske vist konkluderer den spanske regering på grundlag af den nævnte meddelelse, at en del af de gældende bestemmelser på dette område er forældede, og at man også — eller endog bedre — kan nå de tilsigtede mål på en anden måde. Det fremgår imidlertid af den nævnte meddelelse, at det i nærværende sag omhandlede direktiv vil blive opretholdt [22]. Kommissionen har i øvrigt i 1994 forelagt et forslag til rådsdirektiv om kvaliteten af badevand [23], hvoraf det fremgår, at det i nærværende sag omhandlede direktiv skal ændres på visse punkter, men ikke ophæves. Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at de anvendelige bestemmelser i direktivet var bindende *på daværende tidspunkt.*

35. Efter den spanske regerings opfattelse må der i nærværende sag tillægges direktiv 91/271 en særlig betydning. Dette direktiv pålægger bl.a. medlemsstaterne at sikre, at kommuner af en vis størrelse bliver forsynet med kloaknet, og at byspildevand underkastes en rensning før udledningen. Det fremgår af visse af disse bestemmelser, at de krav, som de fastsætter, skal være opfyldt senest den 31. december 2005. Den spanske regering gør gældende, at der er en uoverensstemmelse mellem disse bestemmelser og det i nærværende sag omhandlede direktiv. Byspildevand er hovedårsagen til forureningen af badevandet. Eftersom direktiv 91/271 indrømmer en frist indtil år 2005 for så vidt angår dette spildevand, mens det i nærværende sag omhandlede direktiv allerede skulle have været gennemført i Spanien fra den 1. januar 1986, er der efter den spanske regerings opfattelse ikke overensstemmelse mellem de to direktiver.

36. Som Kommissionen med rette har anført, formår den spanske regerings

21 — Jf. note 11.

22 — Jf. punkt 9 i meddelelsen.

23 — A.st., note 15.

bemærkninger ikke at overbevise. Det fremgår ikke af direktiv 91/271, at lovgiver har haft til hensigt at give medlemsstaterne en yderligere frist til at gennemføre det i nærværende sag omhandlede direktiv. Det kan derfor ikke antages, at der med direktiv 91/271 skulle gives en »ekstra frist« til de medlemsstater, som endnu ikke havde gennemført det i nærværende sag omhandlede direktiv. I øvrigt er der heller ikke, i modsætning til hvad den spanske regering har hævdet, nogen modsigelser mellem de to direktiver. De har ganske vist det samme formål — nemlig beskyttelsen af vandet — men de følger helt forskellige fremgangsmåder. Det i nærværende sag omhandlede direktiv pålægger medlemsstaterne at sikre, at visse grænseværdier ikke overskrides for badevandet. Såfremt det med henblik herpå skulle vise sig nødvendigt at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen med byspildevand, så fulgte denne forpligtelse allerede af direktivet fra 1976, som er relevant i nærværende sag. Direktiv 91/271 har følgelig på ingen måde ændret denne forpligtelse. Denne fortolkning fratager heller ikke dette sidste direktiv dets betydning på noget punkt. Dette direktiv finder nemlig f.eks. også anvendelse, såfremt byspildevand udledes i vand, der ikke er »badevand«.

Ændring af vanerne i samfundet

37. Den spanske regering har gjort gældende, at badeområder i mange tilfælde er blevet forladt af deres brugere, som nu foretrækker kommunale eller private fritidsanlæg. Ifølge den spanske regering er der følgelig blandt de vandområder, som er blevet undersøgt, i mange tilfælde tale om vand, der ikke længere bør betragtes som »badevand« i direktivets forstand. I den forbindelse har den spanske regering også gjort gældende, at definitionen i direktivets artikel 1, hvorefter badevand også omfatter vand, i hvilket badning ikke er forbudt, og som sædvanlig anvendes til dette formål af et stort antal badende, ikke er klar. For det første har det forhold, at det ikke er nærmere defineret, hvad der forstås ved »et stort antal badende«, givet anledning til vanskeligheder og til usikkerhed. Visse af disse områder er fortsat blevet opretholdt som badeområder, selv om de er blevet forladt af deres brugere. For det andet har det forhold, at direktivet ikke indeholder bestemmelser om følgerne af et badeforbud — midlertidigt eller permanent — givet anledning til usikkerhed. Det forslag, som Kommissionen fremlagde i 1994, er i så henseende klarere, da det heraf fremgår, at såfremt der nedlægges et permanent badeforbud, er det pågældende vand ikke længere badevand [24].

38. De af den spanske regering fremførte argumenter er ikke helt lette at forstå. Såfremt det med disse argumenter faktisk gøres gældende, at de kriterier, som direktivet opstiller for badevand, ikke længere er relevante, såfremt et vandområde ikke længere bruges til badning, eller det kun bruges af nogle få personer, så ville der faktisk her være risiko for en cirkelslutning. Dette har

24 — Jf. artikel 7, stk. 2, i dette forslag, a.st., note 23.

Kommissionen med føje gjort opmærksom på. Det kan nemlig på ingen måde udelukkes, at nedgangen i antallet af badende netop skyldes, at kvaliteten af vandet bliver ringere. Såfremt det i denne situation blev accepteret, at en medlemsstat ikke længere er forpligtet til at sikre overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat i direktivet for vand af denne art, ville dette gøre indgreb i direktivets indhold og formål. Det samme gælder vedrørende spørgsmålet om, hvilke virkninger et af myndighederne nedlagt badeforbud har. Jeg minder om, at direktivet ikke kun har til formål at beskytte sundheden, men også at beskytte miljøet [25]. Såfremt en medlemsstat blot kunne nedlægge et badeforbud, hvis forureningen af et vandområde øges, og herefter ikke længere anse det pågældende vandområde for »badevand«, ville i det højeste ét af disse mål blive nået. En sådan fortolkning er følgelig i modstrid med direktivets mål. Det er ufornødent at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt denne situation ville blive væsentligt ændret som følge af det forslag til et nyt direktiv, som Kommissionen fremsatte i 1994, hvilket den spanske regering synes at mene [26].

39. Det skal endvidere understreges, at de vanskeligheder, som den spanske regering har gjort gældende, ikke — allerede på grund af de faktiske omstændigheder — kan berettige den her omhandlede overtrædelse. Kommissionen har rigtigt bemærket, at det antal steder, hvor der er eller skulle være udtaget prøver, med årene er steget [27]. Såfremt den spanske regerings påstand var korrekt, måtte man have forventet, at dette antal falder. Den spanske regering har ikke været i stand til at forklare denne modsigelse, som ikke under nogen omstændigheder kan begrundes med de påståede vanskeligheder med at fortolke definitionen i direktivets artikel 1.

40. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at det er helt klart, at sådanne ændringer i adfærdsmønsteret, som den spanske regering har gjort gældende for så vidt angår badevand, vil kunne forekomme. Såfremt et badeområde f.eks. faktisk opgives af brugerne af visse grunde — at vandet er forurenet, henregner jeg ikke til sådanne grunde — måtte en medlemsstat være berettiget til ikke længere at behandle det som »badevand« i direktivets forstand. At det forholder sig sådan, må imidlertid efter min mening undersøges i det enkelte tilfælde, og det skal i givet fald bevises af den pågældende medlemsstat. En mere eller mindre generel påstand, som den, den spanske regering har fremført i nærværende sag, er i så henseende ikke tilstrækkelig.

25 — Jf. ovenfor, punkt 2.

26 — Det er interessant, at den del af dette forslag, som den spanske regering citerer — artikel 7 i forslaget — i stk. 3 indeholder en bestemmelse, hvorefter en medlemsstat, såfremt den nedlægger et permanent badeforbud, skal angive »grundene til, at dette badevand ikke kan bringes i overensstemmelse med kravene i dette direktiv«.

27 — Kommissionen har nævnt følgende tal: 1991: 271 steder, 1992: 301, 1993: 312, 1994: 346 og 1995: 343.

Konklusion

41. Jeg finder herefter, at den konstaterede overtrædelse af direktivets artikel 4 ikke kan berettiges af nogen af de grunde, som den spanske regering har anført. Kommissionen skal følgelig gives medhold under den sag, den har anlagt. Det er efter min mening ikke nødvendigt, at Domstolen foretager en nærmere undersøgelse af traktatens artikel 5 og 189, som også er blevet nævnt. Afgørelsen vedrørende sagens omkostninger følger af artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement.

42. I den tidligere nævnte traktatbrudssag, som Kommissionen anlagde mod Det Forenede Kongerige [28], havde den formuleret en påstand, der meget ligner den, som den har formuleret i nærværende sag. Domstolen valgte i dommen en noget forskellig formulering, uden at der dermed synes at være tilsigtet nogen materiel forskel. Da den af Domstolen valgte formulering forekommer mig at være mere elegant, bør den efter min mening også finde anvendelse i nærværende sag.

Afsluttende bemærkninger

43. Nærværende sag er den sidste, hvori jeg fremsætter forslag til afgørelse for Domstolen. Jeg tillader mig derfor at benytte denne lejlighed til at rette en personlig tak til de befuldmægtigede for Kommissionen, medlemsstaterne og til repræsentanterne for de andre parter, som har måttet leve med mig i 14 år. Jeg takker dem for deres forståelse, deres tålmodighed og for den umage, som de har gjort sig for at overbevise Domstolen om rigtigheden af deres opfattelse. Kvaliteten af procesparternes argumenter bidrager væsentligt til kvaliteten af forslagene til afgørelse og af dommene.

Jeg ønsker endvidere at takke de personer, som uanset deres betydning i praksis aldrig nævnes i dommene og i forslagene til afgørelse. Jeg nævner her først tolkene og oversætterne, uden hvis arbejde Domstolens retspleje ikke ville være mulig. Hvad oversætterne angår har jeg af let forståelige grunde igennem årene først og fremmest fulgt med i oversættelsen af mine tekster til fransk. Kvaliteten af disse oversættelser — ligesom også kvaliteten af de oversættelser til andre sprog, som jeg har kunnet sammenligne — har altid været imponerende. Jeg har endog nogle gange haft det indtryk, at de lød bedre end den tyske original. Da jeg ikke her kan nævne navnene på alle de oversættere, som jeg skylder tak, tillader jeg mig i stedet at udtrykke min mest oprigtige tak til chefen for den franske oversættelsesafdeling, J.-P. Vernier, hvis tålmodighed jeg fra tid til anden har måttet sætte på en hård prøve. Min tak gælder også medarbejderne i Forsknings- og Dokumentationstjenesten samt Domstolens rådgiver i økonomiske anliggender, hvis

28 — Jf. note 9 ovenfor.

kunnen jeg gerne og ofte har trukket på med stor fordel. De meget elskværdige kolleger i Biblioteket har altid været rede til at bistå mig, når der skulle findes dokumentation om et bestemt emne. De være hermed også takket. Jeg ønsker naturligvis ikke at glemme de altid samvittighedsfulde »huissiers« (som kontorbetjentene hedder her), som varetager transporten og fordelingen af den interne og eksterne post. Endelig — og det er ikke udtryk for deres betydning, at de er sidst i denne opregning — retter jeg en dybtfølt tak til mine nærmeste medarbejdere, referendarerne, såvel som til medarbejderne i mit sekretariat, som altid meget omhyggeligt og samvittighedsfuldt har udført alle de opgaver, der er blevet givet dem. Jeg har følt den største tilfredsstillelse ved at arbejde på Domstolen med alle de personer, jeg har nævnt — ligesom også med mine kolleger generaladvokater og dommere, som jeg ikke behøver at nævne nærmere her.

C — Forslag til afgørelse

44. Jeg foreslår følgelig Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet det ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af badevand i indlandet i Spanien bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af artikel 3 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.