CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 17 oktober 2002 [1]

1. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken, door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de in richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater [2] (hierna: „richtlijn") vastgestelde grenswaarden, en door de in deze richtlijn voorgeschreven minimumfrequentie van de bemonstering niet in acht te nemen, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

2. Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof om het beroep verwerpen. Het beroept zich onder meer op het 'de minimis"-beginsel, op de absolute onmogelijkheid om toevallige, door dieren veroorzaakte overschrijdingen van de grenswaarden te verhinderen en op de noodzaak om de waterkwaliteit over een periode van meerdere jaren te beoordelen.

Het rechtskader

3. De richtlijn definieert in artikel 1, lid 2, sub a, zwemwater als volgt:

„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."

4. Volgens artikel 3, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten voor alle badzones, of voor elke badzone afzonderlijk, de voor zwemwater geldende waarden vaststellen voor de in de bijlage genoemde parameters.

5. Volgens artikel 3, lid 2, van de richtlijn mogen deze waarden niet minder streng zijn dan die vermeld in kolom I van de bijlage. Volgens artikel 3, lid 3 moeten de

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB 1976, L 31, blz. 1

lidstaten de in kolom G van de bijlage vermelde waarden als richtwaarden trachten te eerbiedigen.

6. Volgens artikel 4, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen opdat de kwaliteit van het zwemwater binnen een termijn van tien jaar na kennisgeving van de richtlijn in overeenstemming wordt gebracht met de ingevolge artikel 3 vastgestelde grenswaarden.

7. Artikel 5, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat voor de toepassing van artikel 4 het zwemwater wordt 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 een zelfde plaats van monsterneming genomen, blijkt dat het water beantwoordt aan de waarden van de parameters betreffende de kwaliteit van het betrokken water bij 95, 90 of 80 % van de monsters in de in de bepaling genoemde gevallen, en indien de 5, 10 of 20 % van de monsters die niet conform zijn aan de waarden van de parameters, voldoen aan bepaalde in artikel 5, lid 1, derde en vierde streepje, genoemde voorwaarden.

8. Verder blijkt uit artikel 5, lid 2, dat overschrijdingen van de waarden van de parameters die het gevolg zijn van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de genoemde percentages.

9. Op grond van artikel 6, lid 1, juncto de bijlage moeten de bevoegde instanties van de lidstaten tenminste twee bemonsteringen per maand verrichten ten einde de aanwezigheid van acht soorten stoffen na te gaan. Voor dertien andere stoffen behoeft de eerbiediging van de parameters pas te worden gecontroleerd wanneer uit een onderzoek in de badzone de mogelijke aanwezigheid ervan blijkt of een verslechterde waterkwaliteit wordt vermoed.

10. Artikel 8 bevat de rechtsgrond voor eventuele afwijkingen van de richtlijn:

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

2) indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat waardoor de in de bijlage vastgestelde grenzen worden overschreden.

11. Volgens artikel 8, derde en vierde alinea, mag bij de bovengenoemde uitzonderingsgevallen in geen geval van dwingende eisen van volksgezondheid worden afgeweken. Indien een lidstaat van een afwijking gebruik maakt, moet hij de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen, onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen.

12. Op grond van artikel 13 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij artikel 3 van 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 [3], moeten de lidstaten bij de Commissie elk jaar een verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn voor het desbetreffende jaar indienen.

13. De richtlijn is op 10 december 1975 aan de lidstaten ter kennis gebracht.

De eerste grief van de Commissie: de kwaliteit van het zwemwater

14. De Commissie verwijt Denemarken schending van artikel 4, lid 1, van de richtlijn, omdat de kwaliteit van het zwemwater niet voldoet aan de krachtens artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden.

15. Zij stelt in dit verband dat de kwaliteit van het zwemwater in geen van de jaren 1995 tot met 2000 met de vereisten van de richtlijn in overeenstemming was. Haar beroep betreft echter slechts de jaren 1995 tot en met 1998.

16. Daartegenover stelt de Deense regering dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies, dat slechts een reeds verstreken periode betrof, niet duidelijk heeft gemaakt op welke wijze dit advies had kunnen worden opgevolgd. Het blijft vaag of de Commissie via haar uitlegging van de richtlijn de Deense autoriteiten wil dwingen tot sluiting van badzones, sluiting van badplaatsen en het uitvaardigen van zwemverboden.

17. De Commissie herinnert er evenwel aan dat ook in 1999 en 2000 de kwaliteit van het zwemwater nog steeds niet in overeenstemming met de grenswaarden van de richtlijn was, wat bewijst dat de door Denemarken genomen maatregelen onvoldoende waren. Op het moment waarop het met redenen omkleed advies werd uitgebracht, moest Denemarken dus aanvullende maatregelen nemen teneinde voortaan aan de bepalingen van de richtlijn te voldoen.

18. In dit verband beklemtoont de Commissie terecht dat de onderhavige zaak zich, wat de feitelijke omstandigheden en de door haar gevolgde procedure betreft, niet onderscheidt van eerdere rechtspraak van het Hof betreffende de tenuitvoerlegging van dezelfde richtlijn [4].

19. Het conformiteitspercentage voor de jaren 1995-2000 wordt in de door verzoekster verstrekte tabel weergegeven als volgt:

3 — PB L 377, blz. 48.

4 — Arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-56/90, Jurispr. blz. I-4190), 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96, Jurispr. blz. I-505), 8 juni 1999, Commissie/Duitsland (C-198/97, Jurispr. blz. I-3257), 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933), 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk (C-147/00, Jurispr. blz. I-2387) 14 juni 2001, Commissie/Zweden (C-368/00, Jurispr. blz. I-4605), en 13 november 2001, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-427/00, Jurispr. blz. I-8535).

Jaar	Conformiteit met de dwingende grenswaarden, uitgedrukt in procenten	
	Zeewater	Zoet water
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

20. Ik wijs erop dat, zoals de Commissie in haar verzoekschrift verklaart, de conformiteitspercentages in deze tabel betrekking hebben op alle badzones in de lidstaat waar, met eerbiediging van de minimumfrequentie van de bemonstering, is vastgesteld dat de dwingende grenswaarden en richtwaarden van de richtlijn in acht zijn genomen.

21. Dat is volgens artikel 5 van de richtlijn het geval wanneer een bepaald percentage van de genomen monsters, naargelang het geval van 80 tot 95 %, aan de door de richtlijn vereiste waarden beantwoordt.

22. Met andere woorden, en anders dan Denemarken stelt, de Commissie eist niet dat 100 % van de *monsters* aan deze waarden beantwoordt, wat zonder enige twijfel in strijd met de duidelijke bewoordingen van artikel 5 zou zijn. Uit het verzoekschrift van de Commissie volgt daarentegen dat 100 % van de *badzones* in overeenstemming moet zijn — in de zin van artikel 5 — met de uit de richtlijn voortvloeiende waarden.

23. Omdat dit percentage in Denemarken voor zeewater noch voor zoetwater wordt bereikt, staat de inbreuk volgens de Commissie vast.

24. Denemarken betwist de door de Commissie naar voren gebrachte percentages en legt zijn eigen tabel over, die hogere conformiteitspercentages te zien geven.

Jaar	Conformiteit met de dwingende grenswaarden, uitgedrukt in procenten	
	Zeewater	Zoet water
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

25. Volgens Denemarken moeten de percentages van de Commissie worden gecorrigeerd teneinde rekening te houden met drie, door haar als toevallig aangemerkte gevallen van overschrijding, met vergissingen bij de toezending van de gegevens en met tijdens het badseizoen ingevoerde zwemverboden.

26. Ook wanneer wordt uitgegaan van de Deense cijfers, blijft de niet-nakoming een feit. Uit de bovenstaande tabel volgt immers duidelijk dat bepaalde Deense zwemwateren niet in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn zijn.

Is het mogelijk om het „de-minimis"-beginsel toe te passen?

27. Volgens de Deense regering is het probleem uiterst beperkt, want op een totaal van 1300 badplaatsen is gedurende de periode 1995-1998 slechts in 130 badplaatsen vastgesteld dat zij niet aan de normen voldoen, met dien verstande dat gedurende die periode slechts bij acht badplaatsen sprake was van meerdere overschrijdingen, te weten gedurende twee jaar bij zes badplaatsen en gedurende drie jaar bij twee badplaatsen.

28. Verweerder voegt hieraan toe dat de Commissie, door inachtneming van de normen in alle badzones te verlangen, de naleving van de richtlijn in de praktijk onmogelijk maakt en de lidstaten dwingt om zwemverboden op te leggen in situaties waarin de volksgezondheidseisen noch de milieubeschermingseisen dit rechtvaardigen.

29. Er moet volgens verweerder rekening worden gehouden met het feit dat de richtlijn ook tot doel heeft om de „kwantitatieve kwaliteit van het zwemwater" in stand te houden. Dat doel komt echter in gevaar, wanneer de richtlijn aldus wordt uitgelegd dat de lidstaten gedwongen zijn om de hoeveelheid voor de bevolking toegankelijke zwemwateren aanzienlijk te verminderen door middel van verbodsmaatregelen die niet gerechtvaardigd zijn.

30. De richtlijn moet dus worden uitgelegd in het licht van het „de minimis"- beginsel. Verweerder betwist geenszins dat er op het gebied van het afgeleide recht geen algemeen „de minimis"-beginsel bestaat, en verlangt niet dat het Hof een dergelijk algemeen beginsel aanvaardt. In het concrete geval van een richtlijn waarvan de uitvoering onmogelijk is zonder uit te gaan van een „de minimis"-regel, dient dit beginsel zijns inziens echter te worden toegepast.

31. In dat verband stelt de Deense regering dat het volgens artikel 5, lid 1, van de richtlijn voldoende is wanneer in een bepaalde badzone 95 % van de monsters aan de parameters beantwoordt. Wanneer de periode waarin de monsters worden genomen echter vijf maanden bedraagt, zoals in Denemarken, en de lidstaat twee monsters per maand neemt, dat wil zeggen 10 monsters in totaal, zoals voorgeschreven door de richtlijn, volstaat het dat één enkel monster niet aan de normen beantwoordt om de badzone als vervuild te moeten beschouwen. In dat geval zal het conformiteitspercentage immers tot 90 % in plaats van de door artikel 5 toegestane 95 % dalen.

32. Wanneer het onmogelijk is om een „de minimis"-regel toe te passen, komt het standpunt van de Commissie in werkelijkheid neer op het eisen van een conformiteit van 100 % voor elke badzone, waardoor artikel 5, lid 1, dus overbodig wordt.

33. Wat te denken van dit standpunt?

34. Het lijdt geen twijfel dat de redenering van de Deense regering juist is. Zoals het Hof heeft beklemtoond in punt 36 van het reeds aangehaalde arrest van 8 juni 1999, Commissie/Duitsland, schrijft de richtlijn echter slechts een minimumfrequentie van bemonstering voor en belet zij de lidstaten dus niet om meer monsters te nemen en daardoor het relatieve gewicht van de monsters die niet aan de gestelde eisen voldoen, te verminderen. Wanneer dus 20 monsters zijn genomen, kan de lidstaat zich een niet-conform monster (5 % van 20 = 1) „veroorloven". Wanneer 30 monsters zijn genomen komt het percentage van 5 % neer op 1,5 monsters. Dit betekent dat zelfs in dat geval maar één enkel niet-conform monster aanvaardbaar is. Aangezien het nauwelijks denkbaar is dat een lidstaat

meer dan 30 monsters in dezelfde badzone kan nemen, leidt de richtlijn in de praktijk ertoe dat de lidstaat, na te hebben vastgesteld dat twee monsters niet aan de normen beantwoorden, niet met de monsterneming behoeft door te gaan: hem rest slechts het baden in de betrokken zone te verbieden.

35. De regeling is dus zeer streng, ook al moet niet uit het oog worden verloren dat de bij artikel 5 vastgestelde marge voor sommige stoffen, zoals de fecale colibacteriën, 20 % bedraagt en dat dus op 20 monsters er vier niet-conform hoeven te zijn.

36. In elk geval blijkt uit de rechtspraak, en met name uit het aangehaalde arrest Commissie/Duitsland, onmiskenbaar dat de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen die zijn welke ik zojuist heb beschreven. In het bijzonder blijkt duidelijk dat het Hof in het kader van de uitlegging van de richtlijn geen plaats heeft willen inruimen voor een „de-minimis"-beginsel.

37. Uit het voorgaande volgt dat de door de Commissie gestelde niet-nakoming betreffende de kwaliteit van het zwemwater vaststaat, want verweerder betwist niet dat dit water gedurende de jaren 1995 tot en met 1998 in een aantal zones de normen van de richtlijn niet bereikte, zoals uit zijn eigen cijfers blijkt.

38. Bijgevolg zal ik enkel voor de volledigheid de rest van de argumenten van partijen onderzoeken.

Dient de watertoestand elk jaar te worden onderzocht?

39. In de eerste plaats betwist verweerder de wijze van optreden van de Commissie, omdat de zuiverheid van het zwemwater over meerdere jaren zou moeten worden onderzocht en niet aan de hand van cijfers die telkens voor een jaar gelden. Een dergelijke berekeningsmethode leidt tot een vertekend statistisch beeld van de kwaliteit van het zwemwater in Denemarken en vindt geen enkele steun in de richtlijn.

40. De Commissie stelt in dit verband dat uit artikel 13 van de richtlijn uitdrukkelijk volgt dat elk kalenderjaar moet worden gecontroleerd of aan de vereisten van de richtlijn is voldaan. Bovendien was de kwaliteit van het zwemwater in 1999 en

2000 in elk geval nog steeds niet in overeenstemming met de richtlijn, wat bewijst dat de Deense autoriteiten ontoereikende maatregelen hebben genomen. Tenslotte voegt de Commissie eraan toe dat zij slechts beroepen wegens niet-nakoming instelt wanneer de geconstateerde tekortkomingen meerdere jaren voortduren.

41. Het feit dat de lidstaten bij de Commissie jaarlijks een verslag over de uitvoering van de richtlijn in het desbetreffende jaar moeten indienen, bewijst onmiskenbaar dat de toestand van het zwemwater elk jaar moet worden beoordeeld. Deze conclusie wordt ook bevestigd door het doel van de richtlijn. Het gaat in casu immers om bescherming van de volksgezondheid en dan past het niet dat de autoriteiten van de lidstaten lang mogen wachten alvorens te handelen. In het bijzonder is het onaanvaardbaar dat meerdere badseizoenen zouden kunnen verlopen alvorens een lidstaat, uiteindelijk overtuigd van de niet-conformiteit van een badzone met de richtlijn, de noodzakelijke maatregelen neemt.

42. Bestudering van de rechtspraak leidt tot dezelfde conclusie, want in punt 34 van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland heeft het Hof uitdrukkelijk gezegd dat overschrijding van de normen tijdens slechts een seizoen volstaat om een inbreuk op de richtlijn op te leveren.

Is het mogelijk om toevallige overschrijdingen buiten beschouwing te laten?

43. In de tweede plaats betwist Denemarken de cijfers van de Commissie, omdat daarin tevens rekening wordt gehouden met toevallige overschrijdingen.

44. Dienaangaande stelt verweerder dat, met uitzondering van negen gevallen, alle door de Commissie bedoelde overschrijdingen van de in de richtlijn vastgestelde waarden aan onvoorspelbare natuurlijke oorzaken te wijten zijn. Het gaat in het bijzonder om uitwerpselen van vogels: deze kunnen zich bevinden in enkele liters zeewater die in een bepaalde zone zijn bemonsterd, en kunnen zich plotseling en onvoorspelbaar voordoen. Met name moet worden beklemtoond dat deze verschijnselen zich niet regelmatig in dezelfde zones voordoen, maar elk jaar anders verspreid zijn.

45. De verklaring van de Commissie dat bij de aanwijzing van badzones in gebieden met een rijke fauna voorzichtigheid moet worden betracht, wordt door Denemarken niet betwist. Zijns inziens leidt een dergelijke voorzichtige benadering echter niet noodzakelijkerwijze tot een daling van het aantal toevallige overschrijdingen.

46. De Commissie had dus rekening moeten houden met de oorzaak van overschrijdingen en had de toevallige door vogels en andere dieren veroorzaakte overschrijdingen, die niet wijzen op een algemene verslechtering van het zwemwater en waartegen geen enkele remedie bestaat, buiten haar tabel moeten laten.

47. De Commissie herinnert aan de vaste rechtspraak van het Hof [5], volgens welke de richtlijn de lidstaten voorschrijft om de maatregelen te nemen die nodig zijn om het zwemwater in overeenstemming met de daarin vastgestelde grenswaarden te brengen, en hun niet toestaat alleen maar alle redelijkerwijze mogelijke maatregelen te nemen.

48. Dienaangaande betwist Denemarken niet een resultaatsverplichting te hebben, maar deze is zijns inziens niet absoluut. Er mag immers een beroep worden gedaan op de absolute onmogelijkheid om de bepalingen van de richtlijn in acht te nemen.

49. De Commissie stelt evenwel dat de richtlijn geen grondslag bevat voor correcties voor de door de Deense regering genoemde toevallige overschrijdingen, waardoor de aan vogels of andere dieren te wijten overschrijdingen niet worden meegeteld.

50. Haars inziens kan aan vogels en de fauna in het algemeen te wijten vervuiling moeilijk als een toevallige gebeurtenis worden beschouwd, en behoort derhalve tot hetgeen voorzienbaar is. De Commissie wijst er andermaal op, dat de lidstaten het aantal monsters kunnen vermeerderen teneinde het aandeel van wegens toevallige omstandigheden niet-conforme monsters te verminderen.

51. Ik deel dit standpunt.

52. Om te beginnen kunnen volgens de richtlijn monsters die overschrijdingen aantonen, in een bepaald aantal situaties buiten beschouwing blijven.

53. Zo voorziet artikel 8 van de richtlijn in afwijkingen bij uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden, of indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat

5 — Zie bijvoorbeeld zaak C-56/90, Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald.

waardoor de in de bijlage vastgestelde grenzen worden overschreden. Bovendien wordt krachtens artikel 5, lid 2, geen rekening gehouden met overschrijdingen die het gevolg zijn van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden.

54. Mijn dunkt dat echter moeilijk kan worden gesteld dat deze bepalingen van toepassing zouden zijn op uitwerpselen van dieren, en verweerder doet dat overigens ook niet.

55. De richtlijn voorziet eveneens in de mogelijkheid van overschrijdingen bij een normale gang van zaken, dat wil zeggen zonder buitengewone omstandigheden. De monsters worden immers volgens artikel 5, lid 1, geacht aan de vereisten van de richtlijn te voldoen, wanneer een bepaald gedeelte ervan, van 95 % tot — in het geval van „fecale colibacteriën", — 80 %, de in de bijlage bij de richtlijn vastgestelde waarden bereikt.

56. De gemeenschapswetgever heeft dus voorzien in een zekere marge voor de overschrijdingen die hij niet representatief beschouwde voor een structurele verslechtering van de waterkwaliteit.

57. De argumenten van verweerder doen evenwel de vraag rijzen of bij de uitlegging of de toepassing van de richtlijn [6] een extra marge moet worden ingebouwd, zodat rekening kan worden gehouden met de invloed van dierlijke uitwerpselen.

58. In dat opzicht is echter niet zozeer sprake van buitengewone omstandigheden, maar eigenlijk eerder van een normale gang van zaken. Ik kan dan ook niet meteen inzien waarom de daardoor niet representatieve monsters niet onder de uit artikel 5, lid 1, van de richtlijn voortvloeiende marge moeten vallen. Er bestaat immers geen enkele reden om deze anders te behandelen dan alle andere mogelijke oorzaken van vertekende resultaten.

59. Ik moet in dit verband herhalen dat de betrokken gebeurtenis niet van buitengewone aard is. Hieruit volgt in de eerste plaats dat het nauwelijks denkbaar is dat de Raad bij de vaststelling van de richtlijn, en in het bijzonder van artikel 5, zich niet bewust is geweest van de mogelijke implicaties van dit verschijnsel.

6 — Uiteraard kunnen de instellingen bij een herziening van de richtlijn de tolerantiegrenzen verhogen voor die gevallen waarin lidstaten niet in staat zijn om de oorzaken van de verontreiniging weg te nemen.

60. In de tweede plaats kan het betrokken verschijnsel niet worden aangemerkt als overmacht, een omstandigheid die volgens de rechtspraak [7] een niet-nakoming van een lidstaat kan rechtvaardigen.

61. Het feit dat monsters van zwemwater door dierlijke uitwerpselen een vertekend beeld opleveren, vormt immers geen onvoorspelbaar en onoverkomelijk beletsel voor naleving van de normen van de richtlijn.

62. Verweerder merkt zelf op dat de vervuiling van dierlijke oorsprong dikwijls wordt ontdekt in zones met specifieke kenmerken, zoals geringe diepte en weinig watercirculatie.

63. Hieruit volgt dat de autoriteiten in staat zijn om te bepalen in welke zones dit soort vervuiling dreigt, en daaraan bijzondere aandacht kunnen besteden zonder een onevenredig aantal monsters te hoeven nemen. De Deense regering verklaart zelf dat in dergelijke zones ambtshalve 20 monsters per seizoen worden genomen.

64. Met andere woorden, zodra de genomen monsters een vertekend beeld opleveren, zijn maatregelen mogelijk zijn om te voorkomen dat de lidstaat inbreuk op de richtlijn maakt.

65. Verweerder maakt echter verschillende bezwaren tegen verhoging van het aantal monsternemingen op alle plaatsen of verhogingen tot meer dan 20. Hij acht deze methode niet doeltreffend, omdat zij duurder is en onevenredig ten opzichte van de daarvan te verwachten resultaten.

66. Volgens vaste rechtspraak [8] rechtvaardigen dergelijke argumenten echter niet dat een lidstaat de bepalingen van een richtlijn niet nakomt.

67. Verweerder beklemtoont bovendien dat, zelfs wanneer het aantal conforme monsters slechts 90 % of 80 % behoeft de bedragen, een groter aantal monsternemin-

7 — Arrest van 11 juli 1985, Commissie/Italië (101/84, Jurispr. blz. I-2629).

8 — Arrest van 5 juli 1990, Commissie/België (C-42/89, Jurispr. blz. I-2821, punt 24).

gen geen enkele invloed op de waterkwaliteit heeft en dat de eventueel vastgestelde verbetering zuiver statistisch is.

68. Weliswaar valt niet te betwisten dat een hogere bemonsteringsfrequentie op zich de waterkwaliteit niet verbetert, maar, zoals reeds duidelijk werd, kan door deze verhoging het voortduren of de frequentie van de vervuiling worden vastgesteld en zijn de bevoegde autoriteiten dus sneller in staat om de nodige maatregelen te nemen, wanneer de vervuiling te frequent is om nog aanvaardbaar te zijn.

69. In die situatie zullen de nationale autoriteiten zwemverboden voor de getroffen zones moeten opleggen, voorzover de uitsluitend door dieren veroorzaakte vervuiling voortduurt en tegen de oorzaak ervan dus niets kan worden gedaan.

70. Dienaangaande verklaart verweerder dat hij dit in een aantal gevallen ook inderdaad heeft gedaan. Daaruit leidt hij af dat de zones waarvoor een verbod was opgelegd, niet mogen worden gerekend tot die waarvoor niet aan de vereisten van de richtlijn is voldaan.

71. De Commissie betwist dit standpunt met het argument dat een lidstaat zich niet aan de verplichtingen van de richtlijn kan onttrekken door een tijdelijk zwemverbod op te leggen omdat het zwemwater niet aan de vereisten van de richtlijn voldoet. Wanneer een lidstaat een badzone aan de verplichtingen van de richtlijn wil onttrekken, moet hij die definitief en blijvend uitsluiten.

Duurt de inbreuk voort in geval van een zwemverbod?

72. Ontegenzeggelijk lijkt het standpunt van de Commissie steun te vinden in de rechtspraak van het Hof, omdat in punt 33 van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland valt te lezen dat het feit dat zones hun status van badzone hebben verloren of maatregelen ter verbetering van de situatie zijn genomen, de inbreuk niet beëindigen.

73. Toch, zoals de Deense regering terecht heeft opgemerkt, „is het materieel onmogelijk om te reageren voordat een overschrijding van de grenswaarden is geregistreerd of de vervuilingsbronnen zijn geïdentificeerd. Beslissend moet dus zijn dat de lidstaten alle noodzakelijke maatregelen nemen zodra de overschrijding is geconstateerd."

74. Hieruit volgt dat, wanneer de lidstaat de enige voor hem mogelijke maatregelen heeft genomen, in casu een zwemverbod, er geen aanleiding is om het bestaan van een inbreuk vast te stellen.

75. Bovendien blijkt vooral uit artikel 1 van de richtlijn uitdrukkelijk, dat de richtlijn betrekking heeft op zwemwater „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". Duidelijker kan niet worden gezegd dat de richtlijn niet van toepassing is op water waarin het baden is verboden.

76. Er moet dus worden geconcludeerd dat, wanneer een lidstaat verbiedt om in een bepaalde zone te baden, ook wanneer dit in de loop van het seizoen gebeurt, deze zone voor de beoordeling van de uitvoering van de richtlijn in deze lidstaat niet meer in aanmerking mag worden genomen [9].

77. Deze conclusie wordt trouwens bevestigd door het doel van de richtlijn. Zij beoogt namelijk te bewerkstelligen dat de lidstaten passende maatregelen nemen om de gezondheid van baders te beschermen, zodra die bedreigd kan worden geacht, en niet om hen een sanctie op te leggen ook in situaties waarin zij beschermingsmaatregelen hebben genomen zodra het gevaarlijke karakter van de situatie hen is gebleken.

78. Bovendien kan ik in de richtlijn of in de rechtspraak geen enkele steun vinden voor het standpunt van de Commissie dat slechts een definitief verbod in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn is. Daarin wordt immers geen enkel onderscheid gemaakt tussen definitieve of tijdelijke verboden. Het vooruitzicht op een mogelijke heropening vormt voor de bevoegde autoriteiten een stimulans om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de betrokken zone aan de normen te laten voldoen. Wanneer elk verbod blijvend zou moeten zijn, zouden deze autoriteiten juist geen enkel belang meer hebben bij het zoeken naar oplossingen voor de vastgestelde overschrijdingen. De Commissie hoedt zich er overigens wel voor om aan te geven in welke in het licht van het doel van de richtlijn relevante situaties dergelijke drastische verboden zouden moeten worden afgekondigd.

79. Tenslotte is het argument dat de Commissie aan het arrest Commissie/België [10] tracht te ontlenen, niet overtuigend. Daarin

9 — Dit geldt ook voor gevallen waarin een andere vervuilingsbron dan de uitwerpselen van vogels is ontdekt en maatregelen om de vervuiling te beëindigen tijdens het seizoen zijn genomen.

10 — Arrest van 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933).

verklaart het Hof namelijk dat het feit dat het aantal baders in een gegeven zone onder een bepaald minimum komt, een lidstaat niet toestaat om aan te nemen dat die zone niet meer onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Hieruit leidt de Commissie ten onrechte af dat een verbod om in een zone te baden, deze zone niet aan de greep van de richtlijn onttrekt.

80. Immers, anders dan in de feitelijke situatie waarin het aantal baders daalt, brengt het zwemverbod noodzakelijkerwijze mee dat de bescherming van de volksgezondheid, waarvan het belang door het Hof in dat arrest in herinnering is gebracht, niet meer in gevaar komt, want per definitie is geen enkele bader aan een risico blootgesteld.

De grief betreffende de bemonsteringsfrequentie

81. De Commissie beklemtoont dat de minimumfrequentie van bemonstering die volgt uit artikel 6, lid 1 juncto de bijlage bij de richtlijn, in zeven badzones in de periode 1995 — 1998 niet in acht is genomen.

82. De Deense regering betwist dat niet, maar benadrukt dat de inbreuk 0,2 % van de Deense badplaatsen betreft. Zij voegt eraan toe dat het ontoereikende aantal monsternemingen de plaatselijk verminderde waterkwaliteit niet heeft gemaskeerd en dat de Deense autoriteiten tegen deze tekortkomingen zijn opgetreden door ervoor te zorgen dat zij zich niet meer voordoen.

83. Verweerder is derhalve van mening dat het plaatselijk ontoereikende aantal monsternemingen onder de „de minimis"-grens blijft en dat er dus geen sprake is van een inbreuk op de richtlijn, wanneer men uitgaat van het doel ervan.

84. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de uitvoering van de richtlijn, zoals reeds gezegd, zich niet leent voor de toepassing van een „de minimis"-beginsel.

85. Hieruit volgt dat de grief van de Commissie gegrond is.

86. Omdat dit in essentie ook voor de eerste grief geldt, moeten de meeste middelen van verweerder worden afgewezen, zodat hij in de kosten moet worden verwezen.

Conclusie

87. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Denemarken, door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater overal in overeenstemming te brengen met de in richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater vastgestelde grenswaarden, en door de in deze richtlijn voorgeschreven minimumfrequentie van de bemonstering niet in acht te nemen, de krachtens de artikelen 4, lid 1, en 6, lid 1, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het beroep te verwerpen voorzover het betrekking heeft op badzones die in de loop van het seizoen zijn gesloten;

— het Koninkrijk Denemarken te verwijzen in de kosten.