URTEIL DES GERICHTSHOFES (Plenum)

25. November 2003 *

In der Rechtssache C-278/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Valero Jordana als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es entgegen seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1) nicht die Maßnahmen getroffen hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-505) nicht durchgeführt und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen hat, und wegen Anordnung, dass das Königreich

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Spanien an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft" ein Zwangsgeld in Höhe von 45 600 Euro für jeden Tag zu zahlen hat, an dem die zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen sind, und zwar von der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache an bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Plenum)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, C. Gulmann und J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), der Richter D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet und R. Schintgen, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie des Richters S. von Bahr,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 6. Mai 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Juni 2003,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 13. Juli 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 228 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es entgegen seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1, nachstehend: Richtlinie) nicht die Maßnahmen getroffen hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-505) nicht durchgeführt und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen hat, sowie auf Anordnung, dass das Königreich Spanien an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft" ein Zwangsgeld in Höhe von 45 600 Euro für jeden Tag zu zahlen hat, an dem die zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen sind, und zwar von der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache an bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien.

Gemeinschaftsrecht

2 Die Richtlinie dient gemäß ihrer ersten Begründungserwägung dem Ziel, die Umwelt und die Volksgesundheit durch eine Reduzierung der Verunreinigung der Badegewässer zu schützen und diese Gewässer vor weiterer Qualitätsminderung zu bewahren.

3 In ihren Artikeln 2 und 3 verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, die auf Badegewässer anwendbaren chemisch-physikalischen und mikrobiologischen Werte für die in ihrem Anhang aufgeführten Parameter festzulegen, wobei die festgelegten Werte nicht weniger streng sein dürfen als die in Spalte I dieses Anhangs angegebenen Werte.

4 Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie muss die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie den nach Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Werten entsprechen.

5 Da Artikel 395 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, S. 23) hinsichtlich des Geltungsbereichs der Richtlinie keine Ausnahme zugunsten des Königreichs Spanien vorsieht, musste die Qualität der spanischen Badegewässer ab 1. Januar 1986 den durch die Richtlinie festgelegten Werten entsprechen.

6 Artikel 13 der Richtlinie, geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. Dezember 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien (ABl. L 377, S. 48) sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission jedes Jahr und erstmals am 31. Dezember 1993 einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie im laufenden Jahr. Dieser Bericht ist anhand eines von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 6 der Richtlinie 91/692/EWG ausgearbeiteten Fragebogens oder Schemas zu erstellen. Der Fragebogen bzw. das Schema wird den Mitgliedstaaten sechs Monate vor Beginn des Berichtszeitraums übersandt. Der Bericht ist bei der Kommission vor Ablauf des betreffenden Jahres einzureichen.

Die Kommission veröffentlicht innerhalb von vier Monaten nach Erhalt der einzelstaatlichen Berichte einen Gemeinschaftsbericht über die Durchführung dieser Richtlinie."

Das Urteil Kommission/Spanien

7 In seinem Urteil Kommission/Spanien hat der Gerichtshof festgestellt, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie verstoßen hat, dass es nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die Qualität der Binnenbadegewässer im spanischen Hoheitsgebiet den gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht.

Vorverfahren

8 Mit Schreiben vom 17. März 1998 wies die Kommission Spanien darauf hin, dass es seinen Verpflichtungen aus dem Urteil Kommission/Spanien nachzukommen habe.

9 Als Antwort unterrichtete Spanien mit Schreiben vom 5., 11. und 19. Juni 1998 sowie vom 5. Januar und 12. März 1999 die Kommission über die Maßnahmen, die getroffen worden seien oder getroffen würden, um diesem Urteil nachzukommen; die Maßnahmen umfassten die Durchführung bestimmter Projekte zur Klärung kommunaler Abwässer im Rahmen des nationalen Abwasserplans 1995, die Kontrolle, Überwachung und Ahndung von Einleitungen sowie das Verbot des Badens in den als nicht den Vorgaben entsprechend ausgewiesenen Gebieten, den Erlass bestimmter konkreter Maßnahmen und im Jahr 1999 die

Inangriffnahme einer Studie, mit der untersucht werden sollte, welche Badegebiete ausgewiesen seien, welche Einleitungen die verschiedenen Gebiete beeinträchtigten, welche qualitativen Merkmale die Badegewässer aufwiesen, welche Auswirkungen die Einleitungen hätten und welche Lösungen nach Maßgabe des Ergebnisses vorgesehen bzw. vorgeschlagen würden.

10 Am 24. Januar 2000 sandte die Kommission dem Königreich Spanien gemäß Artikel 228 EG eine schriftliche Aufforderung zur Äußerung, da sie der Auffassung war, dass das Königreich Spanien nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, um dem Urteil Kommission/Spanien nachzukommen.

11 Mit Schreiben vom 26. Mai 2000 wies Spanien die Kommission darauf hin, dass das Ministerium für Umwelt gemäß der Richtlinie eine Studie über den Zustand der Binnenbadegewässer in Auftrag gegeben habe, die im Laufe des Jahres 2000 fertig gestellt werden solle. Außerdem wiesen sie auf die Ziele und die Tragweite der Studie, sowie auf den Zeitplan für die Maßnahmen hin, mit denen der Richtlinie entsprochen werden solle, was voraussichtlich im Jahr 2005 erreicht sein werde.

12 Da diese Maßnahmen nach Ansicht der Kommission nicht ausreichten, um ein Ende der Vertragsverletzung nachzuweisen, sandte sie am 27. Juli 2000 gemäß Artikel 228 EG an das Königreich Spanien eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Darin gelangte sie zu dem Ergebnis, dass dieser Mitgliedstaat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie verstoßen habe, dass er nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen habe, um die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer mit den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten in Übereinstimmung zu bringen, daher das Urteil des Gerichtshofes Kommission/Spanien nicht durchgeführt und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen habe. Die Kommission wies Spanien darauf hin, sie werde, falls die Streitigkeit vor den Gerichtshof gebracht

werde, die Verhängung eines Zwangsgelds vorschlagen. Sie setzte dem Königreich Spanien eine Frist von zwei Monaten, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen.

13 Als Antwort auf diesen Bescheid unterrichtete die spanische Regierung die Kommission in zwei Schreiben vom 26. und 27. September 2000 davon, dass es einen Aktionsplan gebe, über die Quote, zu welcher die Qualität der Badegewässer in den Badesaisons 1998 und 1999 den Vorgaben entsprochen habe, und über die Durchführung eines nationalen Plans zur Sanierung und Klärung der kommunalen Abwässer.

14 Am 11. Januar 2001 fand zwischen dem spanischen Ministerium für Umwelt und der Generaldirektion Umwelt der Kommission ein Treffen statt, um der spanischen Regierung Gelegenheit zur Ergänzung der Informationen über diese Maßnahmen zu bieten.

15 Am 16. Januar 2001 richtete der spanische Minister für Umwelt an das für Umwelt zuständige Kommissionsmitglied ein Schreiben, in dem er einen neuen Aktionsplan übermittelte und sich verpflichtete, die erforderlichen Maßnahmen im Jahr 2003 abzuschließen.

16 Am 26. März 2001 sandte Spanien der Kommission einen vom Ministerium für Umwelt ausgearbeiteten Bericht über den Fortschritt der zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien getroffenen Maßnahmen sowie ein Schreiben des für Gewässer und Küsten zuständigen Staatssekretärs.

17 Da die Kommission der Ansicht war, das Königreich Spanien habe dieses Urteil nicht durchgeführt, hat sie die vorliegende Klage eingereicht.

Anträge der Parteien

18 Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es entgegen seiner Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie nicht die Maßnahmen getroffen hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer den gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, das oben genannte Urteil Kommission/Spanien nicht durchgeführt und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen hat;

— dem Königreich Spanien aufzugeben, an sie auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft" ein Zwangsgeld in Höhe von 45 600 Euro für jeden Tag zu zahlen, an dem die zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen sind, und zwar von der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache an bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien;

— dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

19 Das Königreich Spanien beantragt,

— die Klage insgesamt abzuweisen;

— hilfsweise, den Antrag auf Verhängung eines täglichen Zwangsgelds zurückzuweisen;

— höchst hilfsweise, ein tägliches Zwangsgeld zu verhängen, das nicht über 11 400 Euro beträgt;

— der Kommission auf jeden Fall die Kosten aufzuerlegen.

Begründetheit

Vorbringen der Parteien

20 Die Kommission trägt in ihrer Klageschrift zur Qualität der Binnenbadegewässer in Spanien vor, der Prozentsatz der Badegebiete, die den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie entsprächen, habe für die Badesaison 1998 73 %, für die Badesaison 1999 76,5 % und für die Badesaison 2000 79,2 % betragen.

21 Außerdem teilte sie dem Gerichtshof während des Verfahrens mit, dass dieser Prozentsatz für die Badesaison 2001 80 % und für die Badesaison 2002 85,1 % betragen habe.

22 Das Königreich Spanien bestreitet diese Zahlen, die sich im Übrigen aus seinen eigenen, der Kommission gemäß Artikel 13 der Richtlinie in der geänderten Fassung übermittelten Berichten ergeben, nicht.

23 Es ist jedoch der Auffassung, die Klage sei abzuweisen, weil die Kommission nicht lange genug gewartet habe, um folgern zu können, dass das Urteil Kommission/ Spanien nicht durchgeführt worden sei. Angesichts der Besonderheiten der

Richtlinie und der spanischen Gewässer sei für die vollständige Durchführung dieses Urteils eine längere als die von der Kommission gewährte Frist, d. h. vom 12. Februar 1998, dem Tag der Urteilsverkündung, bis zum 27. September 2000, dem Tag des Ablaufs der in der vorliegenden Rechtssache ergangenen mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, erforderlich gewesen.

24 In der Mehrzahl der Fälle seien nämlich mehrere Badesaisons erforderlich, um die tatsächlichen Quellen der Verschmutzung festzustellen; wenn das Problem einmal festgestellt sei, bedürfe es zur Lösung der Ausarbeitung und Durchführung von Aktionsplänen oder gar von langfristigen Programmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Praxis. Die Verbesserung der Qualität von Badegewässern erfordere manchmal umfangreiche Arbeiten, die nach den strengen Vorschriften der Gemeinschaftsrichtlinien über öffentliche Aufträge zu vergeben seien. Überdies sei zu berücksichtigen, dass Spanien eine Vielzahl von Badegebieten ausgewiesen habe und dass Gewässer in Spanien anders als die in der Mehrzahl der anderen Mitgliedstaaten keinen großen Durchfluß aufwiesen. Die Kommission hätte daher zuwarten müssen, bis die Durchführung des ihr als Antwort auf das Aufforderungsschreiben übermittelten Aktionsplans abgeschlossen gewesen sei; dies sei ihr zunächst für das Ende des Jahres 2005, wie im spanischen Schreiben vom 26. Mai 2000 angegeben, und dann für 2003, wie im Schreiben des spanischen Ministers für Umwelt vom 16. Januar 2001 ausgeführt, angekündigt worden.

Würdigung durch den Gerichtshof

25 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Kommission/Spanien entschieden, das Königreich Spanien habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie verstoßen, dass es nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen habe, um sicherzustellen, dass die Qualität der Binnenbadegewässer im spanischen Hoheitsgebiet den gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht.

26 Gemäß Artikel 228 Absatz 1 EG hatte das Königreich Spanien die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus diesem Urteil ergeben.

27 Artikel 228 EG gibt keine Frist an, innerhalb deren ein Urteil durchgeführt sein muss. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt jedoch das Interesse an einer sofortigen und einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, dass diese Durchführung sofort in Angriff genommen und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen wird (vgl. Urteil vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-387/97, Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-5047, Randnr. 82, und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben, nicht innerhalb der von der Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist getroffen, so kann die Kommission gemäß Artikel 228 Absatz 2 EG den Gerichtshof anrufen; sie benennt dabei die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

29 Hierzu hat die Kommission die Umstände, wie sie bei Ablauf der von ihr in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gemäß Artikel 228 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG gesetzten Frist vorliegen, zu bewerten.

30 Zwischen der Verkündung des Urteils Kommission/Spanien und dem Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist lagen drei Badesaisons. Selbst wenn, wie die spanische Regierung behauptet, die Durchführung des Urteils komplexe und langfristig angelegte Maßnahmen erfordert, ist eine solche Frist als ausreichend anzusehen, um gemäß Artikel 228 EG die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben.

31 Die von der spanischen Regierung angeführten Überlegungen, die auf die Komplexität und Dauer der zur Durchführung des Urteils Kommission/Spanien erforderlichen Maßnahmen gestützt sind, können daher nicht zur Abweisung der vorliegenden Klage führen.

32 Was die vom Königreich Spanien zur Durchführung dieses Urteils getroffenen Maßnahmen angeht, so ist ausweislich der neuesten dem Gerichtshof vorgelegten Statistiken ein gewisser Anstieg der Quote, zu welcher die fraglichen Badegewässer den gemäß der Richtlinie verbindlich festgelegten Werten entsprachen, zu verzeichnen; für die Badesaison 2002 erreichte sie 85,1 %. Es ist jedoch unstreitig, dass die spanischen Binnenbadegewässer immer noch nicht den gemäß der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entsprechen.

33 Die Kommission hat zudem darauf hingewiesen, dass die spanische Regierung im Laufe der Jahre die Zahl der Badegebiete im Bereich der Binnenbadegewässer verringert habe, ohne dies zu rechtfertigen. Im Jahr 1998 seien 39 Gebiete, im Jahr 1999 19 Gebiete und im Jahr 2000 14 Gebiete weggefallen. Die Zahl der Badegebiete im Bereich der Binnenbadegewässer sei von 302 im Jahr 1996 auf 202 im Jahr 2000 gesunken. Das Königreich Spanien strebe damit die Durchführung des Urteils Kommission/Spanien nicht durch eine Verbesserung der Qualität dieser Gewässer, sondern im Wege eines Tricks an, der in der Verringerung der Zahl dieser Gebiete bestehe.

34 Über die Richtigkeit dieses Vorbringens braucht nicht entschieden zu werden; es ist für die Feststellung einer Vertragsverletzung in der vorliegenden Rechtssache nicht erheblich, da die Kommission die vorliegende Klage auf die in ihren Jahresberichten enthaltenen Zahlen, die oben in den Randnummern 20 und 21 wiedergegeben sind, gestützt hat, und in diesen Zahlen die nicht mehr als Badegebiete angeführten Gebiete nicht berücksichtigt sind.

35 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es entgegen seiner Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie nicht die Maßnahmen getroffen hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil Kommission/Spanien ergeben, und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen hat.

Zur Festsetzung des Zwangsgelds

Vorbringen der Parteien

36 Gestützt auf die Berechnungsmethode, die sie in ihren Mitteilungen 96/C 242/07 vom 21. August 1996 über die Anwendung von Artikel 171 EG-Vertrag [nunmehr Artikel 228 EG] (ABl. C 242, S. 6) und 97/C 63/02 vom 28. Februar 1997 über das Verfahren für die Berechnung des Zwangsgelds nach Artikel 171 EG-Vertrag (ABl. C 63, S. 2) festgelegt hat, schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, gegen das Königreich Spanien als Sanktion für die Nichtdurchführung des Urteils Kommission/Spanien ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 45 600 Euro festzusetzen, und zwar von der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache an bis zur Durchführung des früheren Urteils.

37 Die Verurteilung zur Zahlung eines Zwangsgelds sei das geeignetste Instrument, um einen festgestellten Verstoß schnellstmöglich abzustellen. Im vorliegenden Fall sei ein Zwangsgeld in Höhe von 45 600 Euro für jeden Tag der unterbliebenen Durchführung der Schwere und der Dauer des Verstoßes und dem Interesse an einer wirksamen Sanktion angemessen. Dieser Betrag ergebe sich aus der Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags von 500 Euro mit einem Koeffizienten 4 (auf einer Skala von 1 bis 20) für die Schwere des Verstoßes, einem Koeffizienten 2 (auf einer Skala von 1 bis 3) für die Dauer des Verstoßes und einem Koeffizienten 11,4 (hergeleitet aus dem Bruttoinlandsprodukt des

betreffenden Mitgliedstaats und der Stimmengewichtung im Rat), mit dem die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats erfasst werden solle.

38 Das Königreich Spanien trägt vor, das tägliche Zwangsgeld sei nicht das angemessene Mittel, um die Durchführung des Urteils Kommission/Spanien zu erreichen. Ein solches Zwangsgeld bleibe anwendbar, auch wenn der Mitgliedstaat alle zur Durchführung dieses Urteils erforderlichen Maßnahmen ergreife. Es müsse abgewartet werden, bis die Daten für die nächste Badesaison vorlägen, um zu prüfen, ob das erzielte Ergebnis das gewünschte sei. Die Kommission hätte prüfen müssen, ob es angebracht sei, ein jährliches Zwangsgeld vorzuschlagen, das abhängig von den zur Verfügung gestellten Ergebnissen jeder Badesaison zu zahlen sei. Es sei sinnlos, ein tägliches Zwangsgeld zu verhängen, um die Einhaltung einer Verpflichtung zu erzwingen, die lediglich von Jahr zu Jahr erfüllt werden könne.

39 Hilfsweise trägt das Königreich Spanien vor, das vorgeschlagene Zwangsgeld sei jedenfalls zu hoch. Hinsichtlich des Koeffizienten der Dauer des Verstoßes sei aufgrund der geringen Zahl der Badesaisons, die seit der Verkündung des Urteils Kommission/Spanien vergangen seien, nicht ein Koeffizient 2, sondern ein Koeffizient 1 gerechtfertigt. Hinsichtlich des Koeffizienten der Schwere des Verstoßes sei zu berücksichtigen, dass bei der Einreichung der Klageschrift in der vorliegenden Rechtssache 79,2 % der Badegebiete im Bereich der spanischen Binnenbadegewässer den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie entsprochen hätten. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass das Königreich Spanien für die Umsetzung nicht wie die anderen Mitgliedstaaten zehn Jahre Zeit gehabt habe. In Anbetracht dieser beiden Umstände müsse der Koeffizient der Schwere des Verstoßes von 4 auf 2 herabgesetzt werden. Würden diese beiden Berichtigungen bei der Berechnung des täglichen Zwangsgelds angewandt, so betrage dieses lediglich 11 400 Euro.

Würdigung durch den Gerichtshof

40 Da der Gerichtshof festgestellt hat, dass das Königreich Spanien dem Urteil Kommission/Spanien nicht nachgekommen ist, kann er gemäß Artikel 228 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

41 Dabei binden die Vorschläge der Kommission den Gerichtshof nicht und stellen lediglich einen Ausgangspunkt dar. Bei der Ausübung seiner Beurteilungsbefugnis hat der Gerichtshof den Pauschalbetrag oder das Zwangsgeld so festzusetzen, dass sie den Umständen angemessen und sowohl angesichts des festgestellten Verstoßes als auch in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland, Randnrn. 89 und 90).

42 Ein Zwangsgeld ist offenkundig geeignet, einen säumigen Mitgliedstaat zu veranlassen, den Verstoß schnellstmöglich abzustellen. Im vorliegenden Fall ist erstens zu bedenken, für welchen Zeitraum das vorgeschlagene Zwangsgeld festzusetzen ist, zweitens, ob ein fester oder ein degressiver Betrag, und drittens, in welcher Höhe dieser Betrag festzusetzen ist.

43 Was den Zeitraum betrifft, so wird der Zustand der Badegewässer gemäß Artikel 13 der Richtlinie in der geänderten Fassung jährlich festgestellt. Nach dieser Bestimmung haben die Mitgliedstaaten der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie zu übermitteln. Der Bericht ist bei der Kommission vor Ablauf des betreffenden Jahres einzureichen.

44 Folglich könnte ein Ende des Verstoßes nur einmal im Jahr bei der Vorlage dieser Berichte festgestellt werden.

45 Ein tägliches Zwangsgeld könnte daher für einen Zeitraum zu zahlen sein, in dem die mit der Richtlinie auferlegten Anforderungen bereits erfüllt sind, was sich nur nachträglich feststellen ließe. Der Mitgliedstaat könnte also das Zwangsgeld für Zeiträume zahlen müssen, in denen der Verstoß tatsächlich bereits abgestellt war.

46 Daher ist das Zwangsgeld nicht auf einer täglichen, sondern auf einer jährlichen Grundlage zu verhängen, und zwar nach der Präsentation des Jahresberichts über die Durchführung der Richtlinie durch den betreffenden Mitgliedstaat.

47 Zum Vorschlag der Kommission, das Zwangsgeld als festen Betrag festzusetzen, ist darauf hinzuweisen, dass eine vollständige Umsetzung der Richtlinie für die Mitgliedstaaten besonders schwierig ist, wie der Generalanwalt in den Nummern 66 und 67 seiner Schlussanträge festgestellt hat.

48 Angesichts dieser Besonderheit könnte ein beklagter Mitgliedstaat den Grad der Durchführung der Richtlinie beträchtlich erhöhen, ohne kurzfristig eine vollständige Durchführung zu erreichen. Würde das Zwangsgeld als fester Betrag festgesetzt, so würde es in voller Höhe weiter fällig werden, bis der betreffende Mitgliedstaat die Richtlinie vollständig durchgeführt hat.

49 Jedoch wäre eine Sanktion, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen unberücksichtigt ließe, weder den Umständen angemessen noch verhältnismäßig.

50 Vielmehr ist das Zwangsgeld nur dann den besonderen Umständen des Falles angemessen und verhältnismäßig, wenn seine Festsetzung die Fortschritte, die der beklagte Mitgliedstaat bei der Durchführung des Urteils Kommission/Spanien erzielt, berücksichtigt. Deswegen ist dem Mitgliedstaat die jährliche Zahlung eines Betrags aufzuerlegen, dessen Berechnung sich nach dem Prozentsatz der Badegebiete im Bereich der spanischen Binnenbadegewässer richtet, die noch nicht den nach der Richtlinie verbindlich vorgeschriebenen Werten entsprechen.

51 Die Zahlung wird mit der Feststellung der in der ersten Badesaison nach der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache erreichten Qualität der Badegewässer, gegebenenfalls mit den späteren jährlichen Feststellungen fällig.

52 Was die Höhe des Zwangsgelds angeht, so sind die Grundkriterien, die zu berücksichtigen sind, grundsätzlich die Dauer des Verstoßes, der Grad seiner Schwere und die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats (vgl. Urteil Kommission/Griechenland, Randnrn. 92).

53 Was die Dauer des Verstoßes betrifft, so kann das Urteil Kommission/Spanien vom betreffenden Mitgliedstaat kaum kurzfristig durchgeführt werden. Vorliegend setzt diese Durchführung die Feststellung der Probleme, die Ausarbeitung von Aktionsplänen und deren Durchführung voraus. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, dass nach den Gemeinschaftsrichtlinien über öffentliche Aufträge vor dem Beginn von Ausschreibungsverfahren insbesondere die Verdingungsunterlagen vollständig vorliegen müssen und später nicht mehr geändert werden

dürfen. Ferner sind den öffentlichen Auftraggebern in diesen Richtlinien bestimmte Fristen vorgeschrieben, die nicht verkürzt werden können; die Möglichkeit von Dringlichkeitsverfahren ist strikt beschränkt.

54 Aus diesen Gründen erscheint der Koeffizient 2 (auf einer Skala von 1 bis 3), den die Kommission für die Berücksichtigung der Dauer des Verstoßes im vorliegenden Fall vorschlägt, als zu streng; ein Koeffizient 1,5 ist angemessener.

55 Was die Schwere des Verstoßes anbelangt, so ist das Vorbringen der spanischen Regierung zurückzuweisen, bei der Festsetzung des Zwangsgelds sei zu berücksichtigen, dass bei der Einreichung der Klageschrift in der vorliegenden Rechtssache bereits 79,2 % der betreffenden Badegebiete den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie entsprochen hätten. Aus den Aktenunterlagen geht nämlich hervor, dass die Kommission in ihrem Vorschlag den Grad der Durchführung der Richtlinie bereits berücksichtigt hat, den Spanien durch Anhebung der Entsprechungsquote für die fraglichen Gewässer von 54,5 % im Jahr 1992 auf 79,2 % im Jahr 2000 erreicht hat.

56 Ebenso ist das Vorbringen der spanischen Regierung zurückzuweisen, sie habe für die Umsetzung nicht wie die anderen Mitgliedstaaten zehn Jahre Zeit gehabt. Es stand dem Königreich Spanien nämlich frei, bei seinem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften für die Anwendung der Richtlinie eine Übergangsfrist zu verlangen. Da das Königreich Spanien dies nicht getan hat, kann es sich jetzt nicht auf seine Untätigkeit berufen, um eine Herabsetzung des Zwangsgelds zu fordern.

57 Zudem dient es dem Schutz der Gesundheit und der Umwelt, die Badegewässer mit den nach der Richtlinie verbindlich vorgeschriebenen Werten in Übereinstimmung zu bringen. Da der oben in Randnummer 34 festgestellte Verstoß

die menschliche Gesundheit gefährden und die Umwelt beeinträchtigen kann, kommt ihm erhebliche Bedeutung zu.

58 Daher erscheint der von der Kommission vorgeschlagene Koeffizient 4 (auf einer Skala von 1 bis 20) dem Grad der Schwere des Verstoßes angemessen.

59 Der Vorschlag der Kommission, einen Grundbetrag mit einem Koeffizienten 11,4 zu multiplizieren, dem das Bruttoinlandsprodukt des Königreichs Spanien und die Gewichtung seiner Stimmen im Rat zugrunde liegt, ist ein geeigneter Weg, die Zahlungsfähigkeit dieses Mitgliedstaats zu berücksichtigen und dabei zwischen den Mitgliedstaaten eine angemessene Differenzierung beizubehalten (vgl. Urteil Kommission/Griechenland, Randnrn. 88).

60 Die Multiplikation des Grundbetrags von 500 Euro mit den Koeffizienten 11,4 (für die Zahlungsfähigkeit), 4 (für die Schwere des Verstoßes) und 1,5 (für die Dauer des Verstoßes) ergibt einen Betrag von 34 200 Euro pro Tag, d. h., 12 483 000 Euro pro Jahr. Da diese Berechnung davon ausgeht, dass 20 % der betroffenen Badegebiete nicht den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie entsprechen, entfällt auf 1 % solche Gebiete ein Zwanzigstel dieses Betrages, also 624 150 Euro.

61 Die besonderen Umstände des vorliegenden Falles werden also mit der Festsetzung eines Zwangsgelds von 624 150 Euro für jedes Jahr und jedes Prozent der Badegebiete, das den verbindlichen Vorgaben der Richtlinie nicht entspricht, angemessen berücksichtigt.

62 Daher ist das Königreich Spanien zu verurteilen, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft" ein jährliches Zwangsgeld in Höhe von 624 150 Euro für jedes Prozent der Badegebiete im Bereich der spanischen Binnenbadegewässer zu zahlen, das nach der Feststellung für das fragliche Jahr nicht den gemäß der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, und zwar von der Feststellung der in der ersten Badesaison nach der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache erreichten Qualität der Badegewässer an bis zu dem Jahr, in dem das Urteil Kommission/Spanien vollständig durchgeführt ist.

Kosten

63 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien zur Tragung der Kosten beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch, dass es entgegen seiner Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975**

über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1) nicht die Maßnahmen getroffen hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die Qualität der spanischen Binnenbadegewässer den gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht, nicht alle Maßnahmen ergriffen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/Spanien) ergeben, und damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen.

2. Das Königreich Spanien wird verurteilt, an die Kommission auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft" ein jährliches Zwangsgeld in Höhe von 624 150 Euro für jedes Prozent der Badegebiete im Bereich der spanischen Binnenbadegewässer zu zahlen, das nach der Feststellung für das fragliche Jahr nicht den gemäß der Richtlinie 76/160 festgelegten Grenzwerten entspricht, und zwar von der Feststellung der in der ersten Badesaison nach der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache erreichten Qualität der Badegewässer an bis zu dem Jahr, in dem das Urteil Kommission/Spanien vollständig durchgeführt ist.

3. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.

Skouris Timmermans Gulmann

Cunha Rodrigues Edward La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. November 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris