DOMSTOLENS DOM (plenum)

25. november 2003 *

I sag C-278/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om dels, at det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har opfyldt Domstolens dom af 12. februar 1998, Kommissionen mod Spanien (sag C-92/96, Sml. I, s. 505), og således har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228 EF, idet det — i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 4 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1) — ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien er bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 3, dels at Kongeriget

* Processprog: spansk.

Spanien tilpligtes til Kommissionen, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, at indbetale en tvangsbøde på 45 600 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, regnet fra afsigelsen af dommen i den foreliggende sag indtil den dag, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er opfyldt,

har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans, C. Gulmann og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) samt dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. maj 2003,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juni 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. juli 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 228 EF anlagt sag med påstand om dels, at det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har opfyldt Domstolens dom af 12. februar 1998, Kommissionen mod Spanien (sag C-92/96, Sml. I, s. 505), og således har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228 EF, idet det — i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 4 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1, herefter »direktivet«) — ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien er bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 3, dels at Kongeriget Spanien tilpligtes til Kommissionen, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, at indbetale en tvangsbøde på 45 600 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, regnet fra afsigelsen af dommen i den foreliggende sag indtil den dag, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er opfyldt.

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Direktivet har ifølge første betragtning til formål at beskytte miljøet og folkesundheden ved at formindske forureningen af badevand og beskytte dette mod yderligere forringelse.

3 Ifølge direktivets artikel 2 og 3 skal medlemsstaterne fastsætte de værdier, der skal gælde for badevand, for så vidt angår de fysiske, kemiske og mikrobiologiske parametre, der er anført i bilaget til direktivet, og disse værdier må ikke være lempeligere end de i kolonne I i bilaget anførte værdier.

4 Ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, skal badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af direktivet bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3.

5 Da artikel 395 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) ikke fastsætter nogen undtagelse for Kongeriget Spanien for så vidt angår direktivet, skulle kvaliteten af badevand i Spanien være i overensstemmelse med de i henhold til direktivet fastsatte grænseværdier fra den 1. januar 1986.

6 Direktivets artikel 13, som ændret ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23. december 1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver (EFT L 377, s. 48), har følgende ordlyd:

»Hvert år og første gang den 31. december 1993 sender medlemsstaterne Kommissionen en rapport om gennemførelsen af dette direktiv for det pågældende år. Rapporten udarbejdes på grundlag af et spørgeskema eller en formular, som Kommissionen udformer efter fremgangsmåden i artikel 6 i direktiv 91/692/EØF. Spørgeskemaet eller formularen sendes til medlemsstaterne seks måneder før starten på den periode, som rapporten dækker. Rapporten sendes til Kommissionen før udgangen af det pågældende år.

Kommissionen offentliggør senest fire måneder efter modtagelsen af medlemsstaternes rapporter en samlet rapport for Fællesskabet om gennemførelsen af direktivet.«

Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien

7 Ved dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fastslog Domstolen, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, idet det ikke havde truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af direktivets artikel 3.

Den administrative procedure

8 Ved skrivelse af 17. marts 1998 henledte Kommissionen de spanske myndigheders opmærksomhed på nødvendigheden af at opfylde de forpligtelser, der følger af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.

9 Ved skrivelse af henholdsvis 5., 11. og 19. juni 1998 samt 5. januar og 12. marts 1999 orienterede de spanske myndigheder Kommissionen om de foranstaltninger, der var gennemført, eller som var under forberedelse, med henblik på at opfylde denne dom, herunder gennemførelsen af visse projekter vedrørende rensning af byspildevand inden for rammerne af den nationale vandmiljøplan for 1995, kontrol med, overvågning af og straf for udledning af spildevand samt forbud mod at bade i de områder, der ikke opfylder kvalitetskravene, vedtagelsen af

bestemte konkrete foranstaltninger og iværksættelsen i 1999 af en undersøgelse af de udledninger, der påvirkede de forskellige områder, badevandets kvalitet og udledningernes indflydelse på hvert område samt de mulige løsninger, der foreligger i relation til de opnåede konklusioner.

10 Den 24. januar 2000 sendte Kommissionen i medfør af artikel 228 EF en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, idet den fandt, at det ikke havde truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien.

11 Ved skrivelse af 26. maj 2000 meddelte de spanske myndigheder Kommissionen, at Miljøministeriet havde bestilt en undersøgelse af kvaliteten af de vandområder i indlandet, der i overensstemmelse med direktivet var bestemt til badning. Denne undersøgelse skulle afsluttes i løbet af 2000. Myndighederne angav ligeledes undersøgelsens formål og omfang samt en tidsplan for de foranstaltninger, der skulle iværksættes med henblik på at opfylde kravene efter direktivet, hvilket efter planen ville blive opnået i 2005.

12 Da Kommissionen fandt, at disse foranstaltninger ikke kunne godtgøre, at traktatbruddet var bragt til ophør, sendte Kommissionen den 27. juli 2000 en begrundet udtalelse til Kongeriget Spanien i medfør af artikel 228 EF. Kommissionen konkluderede i udtalelsen, at medlemsstaten ikke havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, idet den havde tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 4 derved, at den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af direktivets artikel 3, og således ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF. Kommissionen meddelte medlemsstaten, at Kommissionen, såfremt sagen blev indbragt for Domstolen, ville nedlægge påstand om fastsættelse af en tvangsbøde. Kommissionen indrømmede Kongeriget Spanien en frist på to måneder til at

træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at efterkomme den begrundede udtalelse.

13 Som svar på den begrundede udtalelse oplyste den spanske regering i to skrivelser af henholdsvis 26. og 27. september 2000 Kommissionen om, at der fandtes en handlingsplan om omfanget af badevandets opfyldelse af direktivets krav i badesæsonerne 1998 og 1999 og om iværksættelsen af en national plan for rensning og bortskaffelse af byspildevand.

14 Den 11. januar 2001 blev der afholdt et møde mellem det spanske miljøministerium og Kommissionens Generaldirektorat for Miljø med henblik på at give den spanske regering lejlighed til at afgive supplerende oplysninger om disse foranstaltninger.

15 Den 16. januar 2001 sendte den spanske miljøminister en skrivelse til det medlem af Kommissionen, der varetager miljøspørgsmål, som indeholdt en ny handlingsplan og et tilsagn om at gennemføre de nødvendige tiltag i 2003.

16 Den 26. marts 2001 sendte de spanske myndigheder en rapport til Kommissionen, der var udarbejdet af Miljøministeriet, og som indeholdt en status for de tiltag, der var iværksat med henblik på at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, samt en skrivelse fra statssekretæren for vand og kyster.

17 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde opfyldt den nævnte dom, besluttede den at anlægge denne sag.

Parternes påstande

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, og at det således har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228 EF, idet det — i strid med de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 4 — ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien er bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 3.

— Kongeriget Spanien tilpligtes til Kommissionen, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, at indbetale en tvangsbøde på 45 600 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, regnet fra afsigelsen af dommen i den foreliggende sag indtil den dag, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er opfyldt.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i det hele.

— Subsidiært frifindelse for så vidt angår påstanden om betaling af en daglig tvangsbøde.

— Mere subsidiært, at der pålægges en daglig tvangsbøde, der ikke overstiger 11 400 EUR.

— Under alle omstændigheder tilpligtes Kommissionen at betale sagens omkostninger.

Realiteten

Parternes argumenter

20 I stævningen har Kommissionen for så vidt angår badevandskvaliteten i indlandet i Spanien anført, at andelen af disse badeområder, der var i overensstemmelse med de bindende værdier i direktivet, i badesæsonen 1998 var på 73%, i badesæsonen 1999 på 76,5% og i badesæsonen 2000 på 79,2%.

21 Under sagens behandling har Kommissionen ligeledes over for Domstolen oplyst, at denne andel var på 80% i badesæsonen 2001 og på 85,1% i badesæsonen 2002.

22 Kongeriget Spanien har ikke bestridt disse tal, som i øvrigt stammer fra de rapporter, som den selv har tilstillet Kommissionen i medfør af artikel 13 i det ændrede direktiv.

23 Kongeriget Spanien er ikke desto mindre af den opfattelse, at sagen må munde ud i en frifindelse, da Kommissionen ikke har ladet tilstrækkelig lang tid hengå, før

den konkluderede, at dommen i sagen Kommissionen mod Spanien ikke var blevet opfyldt. Ifølge Kongeriget Spanien var det for fuldt ud at opfylde dommen nødvendigt at råde over et tidsrum, der var længere en det, som Kommissionen havde fastsat, nemlig fra den 12. februar 1998, som er datoen for den pågældende doms afsigelse, til den 27. september 2000, som er udløbsdatoen for den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, når der henses til de særlige omstændigheder i forbindelse med direktivet og de spanske vandområder.

24 I de fleste tilfælde er flere badesæsoner nemlig påkrævet for at kunne afdække de egentlige forureningskilder, og når problemet så først er identificeret, er det nødvendigt at udarbejde og gennemføre handlingsplaner eller endog længerevarende programmer for bedre metoder i landbruget. Problemer med lav badevandskvalitet må løses ved gennemførelse af offentlige arbejder, der ofte er af en betydelig størrelsesorden, hvilket indebærer, at de strenge regler i henhold til fællesskabsdirektiverne om offentlige udbud skal anvendes. Desuden bør der tages hensyn til, at de spanske myndigheder har betegnet mange områder som badeområder, samt til det faktum, at de spanske vandløb i modsætning til vandløbene i de fleste andre medlemsstater ikke har et stort vandvolumen. Kommissionen burde følgelig have afventet gennemførelsen af den handlingsplan, som den fik tilsendt som svar på åbningsskrivelsen. Som anført i de spanske myndigheders skrivelse af 26. maj 2000 skulle denne plan oprindeligt have været fuldt gennemført i slutningen af 2005, men som det fremgår af den spanske miljøministers skrivelse af 16. januar 2001 blev dette tidspunkt senere fastsat til 2003.

Domstolens bemærkninger

25 I dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fastslog Domstolen, at Kongeriget Spanien ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivets artikel 3, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4.

26 Kongeriget Spanien er i medfør af artikel 228, stk. 1, EF forpligtet til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

27 I artikel 228 EF er der ikke fastsat nogen frist, efter hvis udløb medlemsstaten skal have opfyldt en dom. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af fællesskabsretten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

28 Det fremgår af artikel 228, stk. 2, EF, at hvis den pågældende medlemsstat ikke har truffet de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger inden for den frist, som Kommissionen har fastsat i den begrundede udtalelse, kan denne indbringe sagen for Domstolen, idet den angiver størrelsen af det faste beløb, eller den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstat skal betale, og som den under omstændighederne finder passende.

29 I den forbindelse skal Kommissionen bedømme omstændighederne, således som de foreligger på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, som den har afgivet i henhold til artikel 228, stk. 2, første afsnit, EF.

30 Det bemærkes, at der mellem tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien og udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, har været tre badesæsoner. Selv om opfyldelsen af den pågældende dom indebærer gennemførelse af komplekse og langsigtede tiltag som anført af den spanske regering, må det fastslås, at en sådan frist er tilstrækkelig til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde Domstolens dom i medfør af artikel 228 EF.

31 Det af den spanske regering fremførte, hvorefter de tiltag, der er nødvendige for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, er komplicerede og tidkrævende, kan således ikke føre til frifindelse i denne sag.

32 Hvad angår de foranstaltninger, som Kongeriget Spanien har truffet med henblik på at opfylde dommen, bemærkes, at de nyeste statistikker, der foreligger for Domstolen, viser, at den andel af det omhandlede badevand, der overholder de bindende grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivet, i et vist omfang er steget, idet den nåede 85,1% i badesæsonen 2002. Det må ikke desto mindre konstateres, at badevandet i indlandet i Spanien endnu ikke er blevet bragt i overensstemmelse med de nævnte bindende grænseværdier.

33 Kommissionen har yderligere anført, at den spanske regering i årenes løb har reduceret antallet af badeområder i indlandet uden at give nogen begrundelse herfor. Ifølge Kommissionen er 39 badeområder blevet nedlagt i 1998, 10 i 1999 og 14 i 2000. Antallet af badeområder i indlandet er faldet fra 302 i 1996 til 202 i 2000. Efter Kommissionens opfattelse har Kongeriget Spanien således til hensigt at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien ved kunstigt at reducere antallet af disse områder og ikke ved at forbedre badevandskvaliteten.

34 Uden at der skal tages stilling til rigtigheden af dette argument, bemærkes blot, at argumentet ikke er relevant med hensyn til det i sagen konstaterede traktatbrud, eftersom Kommissionen har anlagt sagen på baggrund af tallene i dens årlige rapporter, som er gengivet i denne doms præmis 20 og 21, og disse tal omfatter ikke de områder, der er nedlagt som badeområder.

35 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger må det fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har truffet alle de fornødne foranstaltninger for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, og at det således har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228 EF, idet det — i strid med de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 4 — ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien er bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 3.

Fastsættelse af tvangsbøden

Parternes argumenter

36 På grundlag af den beregningsmetode, som Kommissionen har defineret i sin meddelelse 96/C 242/07 af 21. august 1996 vedrørende gennemførelsen af traktatens artikel [228]) (EFT C 242, s. 6) og 97/C 63/02 af 28. februar 1997 vedrørende metoden til beregning af tvangsbøder efter EF-traktatens artikel [228] (EFT C 63, s. 2), har Kommissionen foreslået Domstolen at pålægge Kongeriget Spanien en tvangsbøde på 45 600 EUR for hver dags forsinkelse som sanktion for manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, regnet fra tidspunktet for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag og indtil den dag, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Spanien er opfyldt.

37 Kommissionen er af den opfattelse, at pålæggelsen af en tvangsbøde er det mest hensigtsmæssige middel til hurtigst muligt at få bragt en konstateret overtrædelse til ophør, og at en tvangsbøde på 45 600 EUR for hver dags forsinkelse i den foreliggende sag er tilpasset overtrædelsens karakter og varighed, samtidig med, at der tages hensyn til behovet for at sikre sanktionens effektivitet. Dette beløb er beregnet ved at gange en ensartet grundsats på 500 EUR med en koefficient på 4 (på en skala mellem 1 og 20), der afspejler overtrædelsens karakter, en koefficient på 2 (på en skala mellem 1 og 3), der afspejler overtrædelsens varighed, og en

koefficient på 11,4 (beregnet på grundlag af vedkommende medlemsstats bruttonationalprodukt og det antal stemmer, den råder over i Rådet), idet dette anses for at være et udtryk for den berørte medlemsstats betalingsevne.

38 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at pålæggelsen af en daglig tvangsbøde ikke er et egnet middel til at sikre opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien. En sådan bøde ville fortsat blive ifaldet, selv om medlemsstaten træffer alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen. Det er nødvendigt at afvente tallene for den følgende badesæson for at kunne afgøre, om det ønskede resultat er nået. Kommissionen burde have undersøgt muligheden for at pålægge en årlig bøde, der betales på grundlag af resultaterne for hver enkelt badesæson. Det er meningsløst at pålægge en daglig tvangsbøde for at tvinge en medlemsstat til at opfylde en forpligtelse, der kun kan opfyldes for et år ad gangen.

39 Kongeriget Spanien har subsidiært gjort gældende, at det foreslåede beløb under alle omstændigheder er for højt. Hvad angår koefficienten vedrørende overtrædelsens varighed, berettiger det begrænsede antal badesæsoner, der er forløbet, siden dommen i sagen Kommissionen mod Spanien blev afsagt, til en koefficient på 1 og ikke på 2. Hvad angår koefficienten vedrørende overtrædelsens karakter bør der tages hensyn til den omstændighed, at på det tidspunkt, hvor der blev udtaget stævning i den foreliggende sag, var andelen af de badeområder i indlandet i Spanien, der opfyldte direktivets bindende grænseværdier, nået op på 79,2%. Der bør ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at Kongeriget Spanien ikke har haft en gennemførelsesfrist på ti år, hvilket de øvrige medlemsstater havde. Når disse to forhold tages i betragtning, må koefficienten vedrørende overtrædelsens karakter nedsættes fra 4 til 2. Når beregningen af den daglige tvangsbøde korrigeres på disse to punkter, falder dennes beløb til 11 400 EUR.

Domstolens bemærkninger

40 Idet Domstolen har fastslået, at Kongeriget Spanien ikke har efterkommet dens dom i sagen Kommissionen mod Spanien, kan Domstolen i medfør af artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.

41 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens forslag ikke er bindende for Domstolen, idet de kun udgør et nyttigt sammenligningsgrundlag. Som led i udøvelsen af Domstolens skønsbeføjelse tilkommer det den at fastsætte det faste beløb eller tvangsbøden til en størrelse, der dels er afpasset efter omstændighederne, og dels er proportional med det fastslåede traktatbrud og den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 89 og 90).

42 Det er åbenbart, at en tvangsbøde er et egnet middel til at få den domfældte medlemsstat til så hurtigt som muligt at bringe traktatbruddet til ophør. Ved fastsættelsen af tvangsbøden i den foreliggende sag skal der for det første tages stilling til, hvor hyppigt den foreslåede tvangsbøde skal betales, for det andet undersøges, om bødens beløb skal være konstant eller gradvis nedsættes, og for det tredje skal den nøjagtige bødeberegning efterprøves.

43 Hvad angår spørgsmålet om, hvor hyppigt den foreslåede tvangsbøde skal betales i den foreliggende sag, bemærkes, at i henhold til det ændrede direktivs artikel 13 måles badevandets kvalitet på årsbasis. I medfør af denne bestemmelse er medlemsstaterne forpligtet til hvert år at tilsende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af direktivet. Rapporten skal sendes til Kommissionen før udgangen af det pågældende år.

44 Det følger heraf, at en eventuel konstatering af, at overtrædelsen er ophørt, kun vil kunne finde sted én gang om året ved fremlæggelsen af disse rapporter.

45 En daglig tvangsbøde ville således fortsat kunne løbe i en periode, hvor direktivets krav allerede er blevet opfyldt, idet det først på et senere tidspunkt vil være muligt at konstatere, at medlemsstaten har opfyldt sine forpligtelser efter direktivet. Medlemsstaten kan således komme i den situation, at det påhviler den at betale bøden for perioder, hvor overtrædelsen rent faktisk er ophørt.

46 Tvangsbøden bør således ikke pålægges for hver dag, men for et år ad gangen, når den årlige rapport om den berørte medlemsstats gennemførelse af direktivet er fremlagt.

47 Hvad angår spørgsmålet, om beløbet for den af Kommissionen foreslåede tvangsbøde skal være konstant, bemærkes, at det som anført af generaladvokaten i punkt 66 og 67 i forslaget til afgørelse er særligt vanskeligt for medlemsstaterne at nå frem til en fuldstændig gennemførelse af direktivet.

48 Henset til denne særlige omstændighed kan det forekomme, at det lykkes for den sagsøgte medlemsstat i væsentlig omfang at forøge graden af direktivets gennemførelse, uden at der på kort sigt er tale om en fuldstændig gennemførelse. Hvis tvangsbødens størrelse var konstant, ville bøden skulle betales i fuldt omfang, så længe den pågældende medlemsstat ikke har gennemført direktivet fuldstændigt.

49 Under disse omstændigheder er en sanktion, der ikke tager hensyn til den fremgang, der måtte have været i medlemsstatens opfyldelse af sine forpligtelser, hverken afpasset efter omstændighederne eller proportional med det fastslåede traktatbrud.

50 For at opnå, at tvangsbøden afpasses de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og står i rimeligt forhold til det fastslåede traktatbrud skal der ved fastsættelse af beløbets størrelse tages hensyn til de fremskridt, som den sagsøgte medlemsstat har gjort med henblik på opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Spanien. I dette øjemed er det hensigtsmæssigt at pålægge den at betale en årlig bøde, hvis størrelse beregnes i forhold til andelen af de badevandsområder i indlandet i Spanien, der endnu ikke er bragt i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivet.

51 Denne bøde påløber fra det tidspunkt, hvor den opnåede badevandskvalitet er konstateret for den første badesæson efter afsigelsen af denne dom og under tilsvarende betingelser fra tidspunktet for de efterfølgende årlige konstateringer.

52 Hvad angår tvangsbødens størrelse er de grundkriterier, der skal tages i betragtning i princippet overtrædelsens varighed, dens karakter og den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 92).

53 Hvad angår overtrædelsens varighed må det erkendes, at det er vanskeligt for den berørte medlemsstat at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Spanien i løbet af kort tid. I den foreliggende sag indebærer opfyldelsen af dommen, at problemerne afdækkes, at der udarbejdes handlingsplaner, og at disse planer gennemføres. I denne sammenhæng skal der bl.a. tages hensyn til den omstændighed, at det af fællesskabsdirektiverne om offentlige udbud navnlig fremgår, at udbudsbetingelserne skal være udtømmende opregnet, før udbudsproceduren iværksættes, og disse betingelser kan ikke ændres efterfølgende.

Desuden pålægges de ordregivende myndigheder ved disse direktiver visse frister, der ikke kan gøres kortere, og muligheden for at benytte sig af hasteprocedurer er strengt begrænset.

54 Henset til disse bemærkninger må det konkluderes, at den koefficient på 2 (på en skala mellem 1 og 3), som Kommissionen har foreslået for at tage hensyn til overtrædelsens varighed, forekommer for streng i den foreliggende sag, og at en koefficient på 1,5 er mere passende.

55 Hvad angår overtrædelsens karakter bemærkes, at den spanske regerings argument om, at der ved fastsættelsen af tvangsbøden skal tages hensyn til, at 79,2% af de berørte badeområder allerede opfyldte direktivets grænseværdier på det tidspunkt, hvor denne sag blev anlagt, må forkastes. Det fremgår af sagen, at Kommissionen i sit forslag allerede tog hensyn til, i hvilket omfang de spanske myndigheder havde gennemført direktivet, idet de havde forbedret overholdelsessatsen for det omhandlede badevand fra 54,5% i 1992 til 79,2% i 2000.

56 Den spanske regerings argument om, at den ikke i lighed med de øvrige medlemsstater har haft en frist på ti år til at gennemføre direktivet, må ligeledes forkastes. Kongeriget Spanien havde nemlig mulighed for i forbindelse med tiltrædelsen af De Europæiske Fællesskaber at anmode om en overgangsperiode med hensyn til direktivets anvendelse. Da Kongeriget Spanien ikke har fremsat en sådan anmodning, kan det ikke nu påberåbe sig sin passivitet som begrundelse for en nedsættelse af bøden.

57 Det bemærkes desuden, at hensigten med at bringe badevandet i overensstemmelse med direktivets grænseværdier er at beskytte miljøet og folkesundhe-

den. For så vidt som det traktatbrud, der er fastslået i denne doms præmis 35, kan bringe menneskers sundhed i fare og skade miljøet, er det utvivlsomt væsentligt.

58 Henset til disse bemærkninger synes den koefficient på 4 (på en skala mellem 1 og 20), som Kommissionen har foreslået, på passende vis at afspejle overtrædelsens karakter.

59 Kommissionens forslag om at gange et grundbeløb med en koefficient på 11,4, der er beregnet på grundlag af Kongeriget Spaniens bruttonationalprodukt og det antal stemmer, det råder over i Rådet, udgør en metode, der er egnet til at afspejle denne medlemsstats betalingsevne samtidig med, at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 88).

60 Når grundbeløbet på 500 EUR ganges med koefficienterne 11,4 (for betalingsevnen), 4 (for overtrædelsens karakter) og 1,5 (for overtrædelsens varighed), bliver resultatet et beløb på 34 200 EUR pr. dag, dvs. 12 483 000 EUR pr. år. Da dette beløb hviler på den forudsætning, at 20% af de berørte badeområder ikke opfyldte direktivets grænseværdier, skal beløbet divideres med 20 for at nå frem til det beløb, der svarer til 1% af disse områder, dvs. 624 150 EUR pr. år.

61 Der tages således rimeligt hensyn til sagens særlige omstændigheder, hvis tvangsbøden fastsættes til 624 150 EUR pr. år og for hver 1% af badeområder, der ikke opfylder direktivets grænseværdier.

62 Kongeriget Spanien bør følgelig til Kommissionen, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, indbetale en tvangsbøde på 624 150 EUR for hvert år og for hver 1% af badeområderne i indlandet i Spanien, hvis manglende overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivet, er blevet konstateret for et år. Bødeperioden regnes fra konstateringen af den opnåede badevandskvalitet i den første badesæson efter afsigelsen af denne dom, indtil det år, i løbet af hvilket dommen i sagen Kommissionen mod Spanien bliver fuldt ud opfyldt.

Sagens omkostninger

63 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

1) **Kongeriget Spanien har ikke truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 12. februar 1998, Kommissionen mod**

Spanien (sag C-92/96), og har således tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228 EF, idet det — i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 4 i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand — ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten i indlandet i Spanien er bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 3.

2) Kongeriget Spanien indbetaler til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, en tvangsbøde på 624 150 EUR for hvert år og for hver 1% af badeområderne i indlandet i Spanien, hvis manglende overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i henhold til direktiv 76/160, er blevet konstateret for et år. Bødeperioden regnes fra konstateringen af den opnåede badevandskvalitet i den første badesæson efter afsigelsen af denne dom, indtil det år, i løbet af hvilket dommen i sagen Kommissionen mod Spanien bliver fuldt ud opfyldt.

3) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Skouris Timmermans Gulmann

Cunha Rodrigues Edward La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 2003.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident