# ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)

25 november 2003 *

In zaak C-278/01,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door G. Valero Jordana als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Koninkrijk Spanje,** vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door in strijd met de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 4 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (PB 1976, L 31, blz. 1), niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van deze richtlijn vastgestelde grenswaarden, het arrest van het Hof van 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96, Jurispr. blz. I-505), niet heeft uitgevoerd en

* Procestaal: Spaans.

daardoor de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, alsmede om het Koninkrijk Spanje te gelasten, de Commissie op de rekening „eigen middelen van de Europese Gemeenschap" een dwangsom van 45 600 euro te betalen per dag die het in gebreke blijft met het treffen van de maatregelen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van voormeld arrest Commissie/Spanje, vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak zal worden gewezen tot de dag waarop het arrest Commissie/Spanje zal zijn uitgevoerd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Voltallige zitting),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), kamerpresidenten, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 6 mei 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juni 2003,

het navolgende

## Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 juli 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 228 EG het Hof verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door in strijd met de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 4 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (PB 1976, L 31, blz. 1), niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van deze richtlijn vastgestelde grenswaarden, het arrest van het Hof van 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96, Jurispr. blz. I-505), niet heeft uitgevoerd en daardoor de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, alsmede het Koninkrijk Spanje te gelasten, de Commissie op de rekening „eigen middelen van de Europese Gemeenschap" een dwangsom van 45 600 euro te betalen per dag die het in gebreke blijft met het treffen van de maatregelen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van voormeld arrest Commissie/Spanje, vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak zal worden gewezen tot de dag waarop het arrest Commissie/Spanje zal zijn uitgevoerd.

### De gemeenschapswetgeving

2 Overeenkomstig de eerste overweging van de considerans van de richtlijn heeft deze tot doel, het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de vermindering van de verontreiniging van het zwemwater alsmede door de bescherming daarvan tegen verdere kwaliteitsvermindering.

3 Krachtens de artikelen 2 en 3 van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht de op het zwemwater toepasselijke waarden vast te stellen voor de in de bijlage genoemde fysisch-chemische en microbiologische parameters. Deze waarden mogen niet minder streng zijn dan die welke in kolom I van deze bijlage zijn vermeld.

4 Volgens artikel 4, lid 1, van de richtlijn moet de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming worden gebracht met de ingevolge artikel 3 vastgestelde grenswaarden en wel binnen een termijn van tien jaar nadat van de richtlijn kennis is gegeven.

5 Aangezien artikel 395 van de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23) geen enkele afwijking van de richtlijn voor het Koninkrijk Spanje bevatte, moest de kwaliteit van het Spaanse zwemwater per 1 januari 1986 in overeenstemming zijn met de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden.

6 Artikel 13 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij 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 (PB L 377, blz. 48), luidt:

„Elk jaar, voor de eerste maal op 31 december 1993, dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn. Dit verslag wordt opgesteld aan de hand van een vragenlijst of een schema, uitgewerkt door de Commissie volgens de procedure van artikel 6 van richtlijn 91/692/EEG. De vragenlijst of het schema wordt zes maanden vóór de aanvang van de verslagperiode aan de lidstaten toegezonden. Het verslag wordt aan de Commissie voorgelegd vóór het einde van het betrokken jaar.

Binnen vier maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten publiceert de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn in de Gemeenschap."

## Het arrest Commissie/Spanje

7 Bij het arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, heeft het Hof vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden, de krachtens artikel 4 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

## De precontentieuze procedure

8 Bij brief van 17 maart 1998 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten eraan herinnerd dat zij aan de uit voormeld arrest Commissie/Spanje voortvloeiende verplichtingen moesten voldoen.

9 Bij brieven van 5, 11 en 19 juni 1998 en 5 januari en 12 maart 1999 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van de maatregelen die vastgesteld of in voorbereiding waren ter voldoening aan het genoemde arrest, waaronder de realisatie van een aantal projecten voor de zuivering van stedelijk afvalwater in het kader van het nationale waterzuiveringsplan van 1995, de controle, de vervolging en de bestraffing van lozingen en het instellen van zwemverboden in de als niet conform aangewezen zones, alsmede de vaststelling van een aantal concrete maatregelen en het begin van de uitvoering, in 1999, van werkzaamheden die tot doel hadden de badzones, de lozingen die de verschillende

zones treffen, de kwalitatieve kenmerken van het zwemwater en de invloed van de lozingen in elke zone te bestuderen alsmede op basis van de daaruit verkregen conclusies oplossingen voor te stellen en uit te werken.

10 Op 24 januari 2000 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 228 EG een aanmaningsbrief gezonden, omdat zij van mening was dat het niet de nodige maatregelen had getroffen om te voldoen aan voormeld arrest Commissie/Spanje.

11 Bij brief van 26 mei 2000 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat het Ministerie van Milieu overeenkomstig de richtlijn opdracht had gegeven voor een studie over de toestand van de zwem-binnenwateren, welke studie volgens de Spaanse autoriteiten zou worden voltooid in de loop van het jaar 2000. Voorts werden de doelstellingen en de strekking van de studie meegedeeld alsmede het programma van de acties om aan de richtlijn te voldoen, dat volgens de ramingen ten einde zou lopen in 2005.

12 Van mening dat uit deze maatregelen niet bleek dat een einde was gekomen aan de niet-nakoming, heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje op 27 juli 2000 overeenkomstig artikel 228 EG een met redenen omkleed advies gezonden. Hierin concludeerde zij dat aangezien het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 4 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen door niet de nodige maatregelen te nemen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden, deze lidstaat voormeld arrest niet had uitgevoerd en daardoor de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. De Commissie herinnerde deze lidstaat eraan, dat indien het geschil voor het Hof zou worden gebracht, zij de oplegging

van een dwangsom zou vorderen. Zij stelde het Koninkrijk Spanje een termijn van twee maanden om de nodige maatregelen te nemen teneinde te voldoen aan het met redenen omkleed advies.

13 In antwoord op dit advies heeft de Spaanse regering de Commissie bij brieven van 26 en 27 september 2000 gegevens verschaft over het bestaan van een actieplan, de graad van overeenstemming van de kwaliteit van het zwemwater tijdens de badseizoenen 1998 en 1999 en de uitvoering van een nationaal plan voor de sanering en de zuivering van stedelijk afvalwater.

14 Op 11 januari 2001 heeft een vergadering plaatsgevonden tussen het Spaanse Ministerie van Milieu en het directoraat-generaal Milieu van de Commissie, om de Spaanse regering in staat te stellen de informatie over de genoemde maatregelen aan te vullen.

15 Op 16 januari 2001 heeft de Spaanse minister van Milieu het lid van de Commissie dat met milieu belast is, een brief gezonden waarin hij een nieuw actieplan meedeelde en zich ertoe verbond de noodzakelijke acties in 2003 te voltooien.

16 Op 26 maart 2001 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie een verslag van het Ministerie van Milieu over de voortgang van de acties ter uitvoering van voormeld arrest Commissie/Spanje en een brief van de staatssecretaris voor Wateren en Kusten gezonden.

17 Van mening dat het Koninkrijk Spanje het betrokken arrest niet had uitgevoerd, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

## Conclusies van partijen

18 De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door in strijd met de krachtens artikel 4 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet de nodige maatregelen te nemen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden, het arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, niet heeft uitgevoerd en daardoor de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje te gelasten, de Commissie op de rekening „eigen middelen van de Europese Gemeenschap" een dwangsom van 45 600 euro te betalen per dag die het in gebreke blijft met het treffen van de maatregelen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak zal worden gewezen tot de dag waarop het arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, zal zijn uitgevoerd;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

19 Het Koninkrijk Spanje concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep in zijn geheel te verwerpen;

— subsidiair, het verzoek tot betaling van een dagelijkse dwangsom te verwerpen;

— meer subsidiair, een dagelijkse dwangsom op te leggen die niet meer bedraagt dan 11 400 euro;

— in elk geval, de Commissie te verwijzen in de kosten.

## Ten gronde

*Argumenten van partijen*

20 In haar verzoekschrift stelt de Commissie, wat de kwaliteit van de zwembinnenwateren op het Spaanse grondgebied betreft, dat het aantal met de grenswaarden van de richtlijn overeenstemmende badzones 73 % voor het badseizoen 1998, 76,5 % voor het badseizoen 1999 en 79,2 % voor het badseizoen 2000 bedroeg.

21 In de loop van de procedure heeft zij het Hof eveneens meegedeeld dat het percentage 80 % voor het badseizoen 2001 en 85,1 % voor het badseizoen 2002 bedroeg.

22 Het Koninkrijk Spanje betwist deze cijfers niet, die trouwens blijken uit verslagen die het zelf overeenkomstig artikel 13 van de gewijzigde richtlijn aan de Commissie heeft meegedeeld.

23 Het Koninkrijk Spanje meent evenwel dat het beroep moet worden verworpen, op grond dat de Commissie niet lang genoeg heeft gewacht om te kunnen concluderen dat het genoemde arrest Commissie/Spanje niet was uitgevoerd.

Gelet op de specificiteit van de richtlijn en van de Spaanse wateren achtte het Koninkrijk Spanje voor de volledige uitvoering van het genoemde arrest een langere termijn noodzakelijk dan die welke hem door de Commissie was verleend, namelijk van 12 februari 1998, de datum waarop het genoemde arrest is uitgesproken, tot 27 september 2000, de datum waarop de termijn is verstreken die in het met redenen omkleed advies was gesteld.

24 In de meeste gevallen zijn immers verscheidene badseizoenen vereist om de echte bronnen van verontreiniging vast te stellen en, wanneer het probleem is ontdekt, dienen actieplannen, en zelfs langdurige programma's ter verbetering van de landbouwpraktijken, te worden opgesteld en uitgevoerd. Om problemen met betrekking tot de kwaliteit van het zwemwater op te lossen moeten vaak omvangrijke werkzaamheden worden verricht die krachtens de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten aan strenge formaliteiten zijn onderworpen. Bovendien moet rekening worden gehouden met het grote aantal door de Spaanse autoriteiten opgegeven badzones en met het feit dat de Spaanse waterlopen in vergelijking met de waterlopen in de meeste andere lidstaten geen groot debiet hebben. Bijgevolg had de Commissie moeten wachten tot het haar in antwoord op de aanmaningsbrief meegedeelde actieprogramma volledig was uitgevoerd, een tijdstip dat aanvankelijk, in de brief van 26 mei 2000 van de Spaanse autoriteiten, voor einde 2005 was voorzien, en daarna, in de brief van 16 januari 2001 van de Spaanse minister van Milieu, voor 2003.

*Beoordeling door het Hof*

25 In voormeld arrest Commissie/Spanje heeft het Hof geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 4 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden.

26 Krachtens artikel 228, lid 1, EG was het Koninkrijk Spanje gehouden de ter uitvoering van dat arrest noodzakelijke maatregelen te nemen.

27 Artikel 228 EG bepaalt niet, binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een arrest. Volgens vaste rechtspraak evenwel moet wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht onverwijld met die uitvoering worden begonnen en moet zij zo snel mogelijk worden voltooid (arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047, punt 82, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Volgens artikel 228, lid 2, EG kan de Commissie, indien de betrokken lidstaat de maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof niet binnen de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies gestelde termijn heeft genomen, de zaak voor het Hof brengen, met vermelding van het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

29 Daartoe moet de Commissie de omstandigheden beoordelen zoals deze zich voordoen bij het verstrijken van de termijn die zij heeft vastgesteld in het met redenen omkleed advies dat zij krachtens artikel 228, lid 2, eerste alinea, EG heeft uitgebracht.

30 Vastgesteld zij dat tussen de uitspraak van het genoemde arrest Commissie/Spanje en het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies in de onderhavige zaak gestelde termijn, drie badseizoenen zijn verlopen. Zelfs indien de uitvoering van het genoemde arrest omslachtige en langdurige acties vereist, zoals de Spaanse regering aanvoert, moet een dergelijke termijn toereikend worden geacht om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest overeenkomstig artikel 228 EG.

31 De overwegingen van de Spaanse regering met betrekking tot de omslachtigheid en de duur van de acties die nodig zijn ter uitvoering van het genoemde arrest Commissie/Spanje, kunnen dus niet leiden tot verwerping van het onderhavige beroep.

32 Wat de maatregelen van het Koninkrijk Spanje ter uitvoering van het betrokken arrest betreft, blijkt uit de meest recente statistieken die aan het Hof zijn meegedeeld, dat het aantal betrokken badzones die in overeenstemming zijn met de ingevolge de richtlijn vastgestelde grenswaarden, enigszins is gestegen, namelijk tot 85,1 % voor het badseizoen 2002. Niettemin staat vast dat de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied nog steeds niet in overeenstemming zijn gebracht met deze grenswaarden.

33 De Commissie heeft voorts opgemerkt dat de Spaanse regering het aantal badzones in de zwem-binnenwateren in de loop der jaren heeft verminderd zonder deze vermindering te rechtvaardigen. Volgens haar zijn 39 zones opgeheven in 1998, 10 in 1999 en 14 in 2000. Het aantal badzones in de binnenwateren is gedaald van 302 in 1996 tot 202 in 2000. Het Koninkrijk Spanje beoogt aldus het genoemde arrest Commissie/Spanje niet uit te voeren door een verbetering van de kwaliteit van de zwemwateren, maar door middel van een kunstgreep waarbij het aantal van deze zones wordt verminderd.

34 Zonder dat uitspraak wordt gedaan over de gegrondheid van dit argument, kan worden volstaan met de vermelding dat dit voor de vaststelling van een niet-nakoming in casu niet relevant is, aangezien de Commissie het onderhavige beroep heeft gebaseerd op de in de punten 20 en 21 van het onderhavige arrest aangehaalde cijfers van haar jaarverslagen, waarin met de zones die van de lijst van badzones zijn geschrapt, geen rekening wordt gehouden.

35 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door in strijd met de krachtens artikel 4 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van de richtlijn vastgestelde grenswaarden, niet alle maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van voormeld arrest Commissie/Spanje en daardoor niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen.

**De vaststelling van de dwangsom**

*Argumenten van partijen*

36 Op basis van de berekeningswijze, zoals uiteengezet in haar mededelingen 96/C 242/07 van 21 augustus 1996 inzake de tenuitvoerlegging van artikel [228] van het Verdrag (PB C 242, blz. 6), en 97/C 63/02 van 28 februari 1997 betreffende de berekeningswijze van de dwangsom van artikel [228] van het EG-Verdrag (PB C 63, blz. 2), geeft de Commissie het Hof in overweging om het Koninkrijk Spanje per dag die het in gebreke blijft, een dwangsom van 45 600 euro op te leggen bij wijze van sanctie voor de niet-uitvoering van het genoemde arrest Commissie/Spanje, vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak zal worden uitgesproken tot de dag waarop het genoemde arrest Commissie/Spanje zal zijn uitgevoerd.

37 Volgens de Commissie is de veroordeling tot de betaling van een dwangsom het meest geschikte mechanisme om zo snel mogelijk een einde te maken aan de vastgestelde inbreuk en is in casu een dwangsom van 45 600 euro per dag verzuim aangepast aan de ernst en de duur van de inbreuk, rekening houdend met het feit dat de sanctie ook doeltreffend moet zijn. Dit bedrag wordt berekend door een eenvormig basisbedrag van 500 euro te vermenigvuldigen met een coëfficiënt 4 (op een schaal van 1 tot 20) voor de ernst van de inbreuk, een coëfficiënt 2 (op een schaal van 1 tot 3) voor de duur van de inbreuk en een coëfficiënt 11,4

(gebaseerd op het bruto binnenlands product van de betrokken lidstaat en op de stemmenweging binnen in de Raad van de Europese Unie), die wordt geacht de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat weer te geven.

38 Volgens het Koninkrijk Spanje is een dagelijkse dwangsom niet het geschikte mechanisme om de uitvoering van het genoemde arrest Commissie/Spanje te bereiken. Een dergelijke dwangsom zou van toepassing blijven indien de lidstaat alle maatregelen zou nemen die nodig zijn voor de uitvoering van dat arrest. Om na te gaan of het gewenste resultaat is verkregen, moet worden gewacht tot de gegevens met betrekking tot het volgende badseizoen beschikbaar zijn. De Commissie had moeten nagaan of zij een jaarlijkse dwangsom in overweging kon geven, die zou worden betaald naargelang de resultaten van elk badseizoen beschikbaar zijn. Het heeft geen zin een dagelijkse dwangsom op te leggen om te dwingen tot naleving van een verplichting waaraan slechts van jaar tot jaar kan worden voldaan.

39 Subsidiair stelt het Koninkrijk Spanje dat het bedrag van de voorgestelde dwangsom hoe dan ook te hoog is. Voor de coëfficiënt betreffende de duur van de inbreuk is wegens het beperkte aantal badseizoenen die sinds de uitspraak van het genoemde arrest Commissie/Spanje zijn verlopen, een coëfficiënt 1 in plaats van 2 gerechtvaardigd. Voor de coëfficiënt betreffende de ernst van de inbreuk moet rekening worden gehouden met het feit dat het aantal badzones in de zwembinnenwateren op het Spaanse grondgebied die in overeenstemming zijn met de ingevolge de richtlijn vastgestelde grenswaarden, 79,2 % had bereikt toen het verzoekschrift in de onderhavige zaak werd ingediend. Voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat het Koninkrijk Spanje niet de termijn van tien jaar voor de tenuitvoerlegging heeft gekregen waarover andere lidstaten beschikten. Rekening houdend met deze twee elementen moet de coëfficiënt betreffende de ernst van de inbreuk worden verlaagd van 4 tot 2. Door toepassing van deze twee correcties op de berekening van de dwangsom per dag, vermindert het bedrag daarvan tot 11 400 euro.

*Beoordeling door het Hof*

40 Nu het Hof heeft vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan het genoemde arrest Commissie/Spanje, kan het deze lidstaat overeenkomstig artikel 228, lid 2, derde alinea, EG de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen.

41 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de voorstellen van de Commissie het Hof niet kunnen binden, maar slechts een nuttige referentiebasis vormen. Bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid staat het aan het Hof de forfaitaire som of de dwangsom zodanig vast te stellen dat zij in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig is aan zowel de vastgestelde inbreuk als de draagkracht van de betrokken lidstaat (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punten 89 en 90).

42 Het is duidelijk dat een dwangsom de in gebreke blijvende lidstaat ertoe kan aanzetten zo snel mogelijk een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming. Om de dwangsom in casu op te leggen moeten in de eerste plaats de periodiciteit van de voorgestelde dwangsom, in de tweede plaats het vaste dan wel degressieve tarief daarvan en in de derde plaats de precieze berekening van het bedrag ervan worden onderzocht.

43 Wat de periodiciteit van de in casu voorgestelde dwangsom betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 13 van de gewijzigde richtlijn de staat van de zwemwateren jaarlijks wordt vastgesteld. Krachtens deze bepaling moeten de lidstaten bij de Commissie elk jaar een verslag indienen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Het verslag moet aan de Commissie worden voorgelegd vóór het einde van het betrokken jaar.

44 Hieruit volgt dat de eventuele vaststelling van het einde van de inbreuk slechts jaarlijks kan geschieden bij de indiening van deze verslagen.

45 Daardoor zou een dagelijkse dwangsom verschuldigd kunnen worden voor een periode waarin de bij de richtlijn opgelegde verplichtingen reeds bereikt zijn, ook al zou het pas later mogelijk zijn deze uitvoering van de richtlijn vast te stellen. De lidstaat zou dus gedwongen kunnen worden, de dwangsom te betalen voor perioden waarin de inbreuk in werkelijkheid is beëindigd.

46 De dwangsom moet aldus niet per dag worden opgelegd, maar op jaarbasis, na de indiening van het jaarverslag betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijn door de betrokken lidstaat.

47 Wat het vaste bedrag van de door de Commissie voorgestelde dwangsom betreft, zij vastgesteld dat het voor de lidstaten bijzonder moeilijk is te komen tot een volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn, zoals de advocaat-generaal in de punten 66 en 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

48 Gelet op deze bijzonderheid is het denkbaar dat verweerder erin slaagt, de graad van uitvoering van de richtlijn aanzienlijk te verbeteren zonder op korte termijn te komen tot de volledige uitvoering daarvan. Indien het bedrag van de dwangsom constant bleef, zou deze volledig opeisbaar blijven zolang de betrokken lidstaat de richtlijn niet volledig ten uitvoer heeft gelegd.

49 In dat geval zou een sanctie die geen rekening houdt met de vooruitgang die de lidstaat eventueel heeft geboekt bij de nakoming van zijn verplichtingen, niet in overeenstemming zijn met de omstandigheden noch evenredig aan de vastgestelde niet-nakoming.

50 De dwangsom is in overeenstemming met de bijzondere omstandigheden van het geval en evenredig aan de vastgestelde niet-nakoming, indien het bedrag ervan rekening houdt met de vooruitgang die verweerder heeft geboekt bij de uitvoering van het genoemde arrest Commissie/Spanje. Daartoe moet deze lidstaat worden verplicht tot jaarlijkse betaling van een bedrag dat wordt berekend op basis van het percentage van de badzones in de Spaanse zwem-binnenwateren die nog niet in overeenstemming zijn gebracht met de ingevolge de richtlijn vastgestelde grenswaarden.

51 De betaling daarvan zal verschuldigd zijn vanaf de vaststelling van de kwaliteit van de zwemwateren die tijdens het eerste badseizoen volgend op de uitspraak van het onderhavige arrest zal zijn bereikt en, in voorkomend geval, bij de daaropvolgende jaarlijkse vaststellingen.

52 Wat het bedrag van de dwangsom betreft, zijn de in aanmerking te nemen basiscriteria in beginsel de duur van de inbreuk, de mate van de ernst daarvan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (zie arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 92).

53 Met betrekking tot de duur van de inbreuk moet worden erkend dat het voor de betrokken lidstaat moeilijk is, het genoemde arrest Commissie/Spanje in een kort tijdsbestek uit te voeren. Daartoe moeten in casu de problemen worden opgespoord, actieplannen worden opgesteld en deze plannen worden uitgevoerd. Daarbij moet onder meer in aanmerking worden genomen dat de communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorschrijven dat de bestekken volledig zijn afgerond voordat de procedure voor het plaatsen van de opdrachten in werking wordt gesteld, zonder dat het mogelijk is later wijzigingen aan te

brengen. Bovendien leggen deze richtlijnen de aanbestedende diensten bepaalde onwrikbare termijnen op en is de mogelijkheid om spoedprocedures te gebruiken strikt beperkt.

54 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de coëfficiënt 2 (op een schaal van 1 tot 3), die de Commissie voorstelt om rekening te houden met de duur van de inbreuk, in casu te streng moet worden geacht en dat een coëfficiënt van 1,5 geschikter is.

55 Wat de ernst van de inbreuk betreft, moet het argument van de Spaanse regering worden afgewezen dat voor de vaststelling van de dwangsom rekening moet worden gehouden met het feit dat ten tijde van de instelling van het onderhavige beroep 79,2 % van de betrokken badzones reeds in overeenstemming waren met de grenswaarden van de richtlijn. Blijkens het dossier heeft de Commissie in haar voorstel reeds rekening gehouden met de mate waarin de Spaanse autoriteiten de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd door het percentage van de badzones die in overeenstemming zijn met de richtlijn, op te trekken van 54,5 % in 1992 tot 79,2 % in 2000.

56 Ook het argument van de Spaanse regering dat zij voor de tenuitvoerlegging niet de termijn van tien jaar heeft gekregen waarover andere lidstaten beschikten, moet worden afgewezen. Het Spaanse Koninkrijk had bij zijn toetreding tot de Europese Gemeenschappen immers kunnen verzoeken om een overgangsperiode voor de toepassing van de richtlijn. Aangezien het dat verzoek niet heeft gedaan, kan het zich thans niet beroepen op zijn stilzitten om een vermindering van de dwangsom te vragen.

57 Voorts zij eraan herinnerd dat de verplichting om het zwemwater in overeenstemming te brengen met de grenswaarden van de richtlijn, de bescherming van de volksgezondheid en het milieu tot doel heeft. Voorzover de in punt 35 van

het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming de menselijke gezondheid in gevaar kan brengen en het milieu kan schaden, staat de ernst ervan vast.

58 Rekening houdend met deze gegevens lijkt de door de Commissie voorgestelde coëfficiënt 4 (op een schaal van 1 tot 20) de mate van ernst van de inbreuk passend weer te geven.

59 Het voorstel van de Commissie om een basisbedrag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt 11,4 op basis van het bruto binnenlands product van het Koninkrijk Spanje en het aantal stemmen waarover het in de Raad beschikt, vormt een passende wijze om de financiële draagkracht van deze lidstaat tot uitdrukking te brengen en tegelijk een redelijke differentiatie tussen de lidstaten te bereiken (zie arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 88).

60 De vermenigvuldiging van het basisbedrag van 500 euro met de coëfficiënten 11,4 (voor de financiële draagkracht), 4 (voor de ernst van de inbreuk) en 1,5 (voor de duur van de inbreuk) leidt tot een bedrag van 34 200 euro per dag, dat wil zeggen 12 483 000 euro per jaar. Aangezien bij dit bedrag ervan is uitgegaan, dat 20 % van de betrokken badzones niet in overeenstemming was met de grenswaarden van de richtlijn, moet het door 20 worden gedeeld om het bedrag voor 1 % van de niet-conforme zones te verkrijgen, te weten 624 150 euro per jaar.

61 De bijzondere omstandigheden van het geval worden derhalve correct beoordeeld indien het bedrag van de dwangsom wordt vastgesteld op 624 150 euro per jaar en per 1 % van de niet met de grenswaarden van de richtlijn overeenstemmende badzones.

62 Bijgevolg moet het Koninkrijk Spanje worden veroordeeld, de Commissie op de rekening „eigen middelen van de Europese Gemeenschap" een dwangsom te betalen van 624 150 euro per jaar en per 1 % van de badzones in de Spaanse binnenwateren waarvan voor het desbetreffende jaar zal worden vastgesteld dat zij niet in overeenstemming zijn met de ingevolge de richtlijn vastgestelde waarden, vanaf de vaststelling van de kwaliteit van het zwemwater die tijdens het eerste badseizoen volgend op de uitspraak van het onderhavige arrest zal zijn bereikt, tot het jaar waarin het genoemde arrest Commissie/Spanje volledig zal zijn uitgevoerd.

## Kosten

63 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje grotendeels in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Voltallige zitting),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door in strijd met de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 4 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de**

kwaliteit van het zwemwater, niet de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van de zwem-binnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de ingevolge artikel 3 van deze richtlijn vastgestelde grenswaarden, heeft het Koninkrijk Spanje niet alle maatregelen genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96), en daardoor niet voldaan aan de krachtens artikel 228 EG op hem rustende verplichtingen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt veroordeeld, de Commissie van de Europese Gemeenschappen op de rekening „eigen middelen van de Europese Gemeenschap" een dwangsom te betalen van 624 150 euro per jaar en per 1 % van de badzones in de Spaanse binnenwateren waarvan voor het desbetreffende jaar zal worden vastgesteld dat zij niet in overeenstemming zijn met de ingevolge richtlijn 76/160 vastgestelde grenswaarden, vanaf de vaststelling van de kwaliteit van het zwemwater die tijdens het eerste badseizoen volgend op de uitspraak van het onderhavige arrest zal zijn bereikt, tot het jaar waarin het genoemde arrest Commissie/Spanje volledig zal zijn uitgevoerd.

3) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

Skouris Timmermans Gulmann

Cunha Rodrigues Edward La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris