URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

30. Januar 2003 *

In der Rechtssache C-226/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. C. Støvlbæk als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Dänemark, vertreten durch J. Molde und J. Bering Liisberg als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1) verstoßen hat, dass es nicht die erforderlichen

* Verfahrenssprache: Dänisch.

Maßnahmen getroffen hat, um die Qualität der Badegewässer gemäß den Grenzwerten dieser Richtlinie sicherzustellen, und dass es die Proben nicht so häufig entnommen hat, wie in der Richtlinie als Minimum vorgeschrieben,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris und J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter),

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 19. September 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Oktober 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 6. Juni 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1; im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, dass es nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Qualität der Badegewässer gemäß den Grenzwerten der Richtlinie sicherzustellen, und dass es die Proben nicht so häufig entnommen hat, wie in der Richtlinie als Minimum vorgeschrieben.

Rechtlicher Rahmen

2 Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie versteht man unter:

a) ‚Badegewässer' die fließenden oder stehenden Binnengewässer oder Teile dieser Gewässer sowie Meerwasser, in denen das Baden

— von den zuständigen Behörden eines jeden Mitgliedstaats ausdrücklich gestattet ist oder

— nicht untersagt ist und in denen üblicherweise eine große Anzahl von Personen badet".

3 Nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie „[legen] die Mitgliedstaaten... für alle Badegebiete oder für jedes einzelne Badegebiet die auf Badegewässer anwendbaren Werte für die im Anhang aufgeführten Parameter fest".

4 Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie bestimmt: „Die nach Absatz 1 festgelegten Werte dürfen nicht weniger streng sein als die in Spalte I des Anhangs angegebenen Werte." Der Anhang der Richtlinie enthält 19 Parameter sowie zwingende Grenzwerte für die meisten dieser Parameter.

5 Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entsprach.

6 Artikel 5 der Richtlinie lautet:

„(1) Im Rahmen der Anwendung des Artikels 4 werden die Badegewässer als den betreffenden Parametern entsprechend angesehen,

wenn die gemäß der im Anhang vorgesehenen Häufigkeit an derselben Schöpfstelle vorgenommenen Probenahmen erweisen, dass sie den Werten der Parameter für die betreffende Wasserqualität

— bei 95 % der Proben im Falle der Parameter, die mit den in Spalte I des Anhangs angegebenen Parametern übereinstimmen,

— bei 90 % der Proben in allen anderen Fällen, mit Ausnahmen der Parameter ‚Gesamtcoliforme Bakterien' und ‚Fäkalcoliforme Bakterien', bei denen der Prozentsatz der Probenahmen 80 % betragen kann,

entsprechen,

und wenn bei den 5 %, 10 % bzw. 20 % der Proben, die diesen nicht entsprechen,

— die Messwerte nicht mehr als 50 % vom Wert der betreffenden Parameter abweichen, mit Ausnahme der mikrobiologischen Parameter, des pH-Wertes und des gelösten Sauerstoffs;

— aufeinander folgende Wasserproben, die in statistisch brauchbarer Zeitfolge entnommen werden, nicht von den betreffenden Parametern abweichen.

(2) Überschreitungen der in Artikel 3 vorgesehenen Werte bleiben für die in Absatz 1 genannten Prozentsätze unberücksichtigt, sofern sie als Folge von Überschwemmungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Witterungsbedingungen auftreten."

7 Nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie führen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Probenahmen durch, deren Mindesthäufigkeit im Anhang festgelegt wird.

8 Artikel 8 der Richtlinie sieht mögliche Abweichungen von der Richtlinie vor, nämlich

a) bei bestimmten Parametern, die im Anhang mit (0) gekennzeichnet sind, wenn außergewöhnliche meteorologische oder geografische Verhältnisse vorliegen, und

b) wenn die Badegewässer eine natürliche Anreicherung mit bestimmten Stoffen über die im Anhang festgelegten Grenzwerte hinaus erfahren.

9 Nach Artikel 8 Absätze 3 und 4 entbinden diese Abweichungen in keinem Fall von den zwingenden Erfordernissen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit;

nimmt ein Mitgliedstaat eine Abweichung vor, muss er dies der Kommission unverzüglich „unter Angabe der Gründe und der Dauer" mitteilen.

10 Nach Artikel 13 der Richtlinie in der Fassung der 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) übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie im laufenden Jahr. Dieser Bericht ist bei der Kommission vor Ablauf des betreffenden Jahres einzureichen.

11 Die Richtlinie wurde dem Königreich Dänemark am 10. Dezember 1975 bekannt gegeben.

Sachverhalt und Vorverfahren

12 Die dänische Regierung hat der Kommission Berichte über die Durchführung der Richtlinie für die Badesaisons 1995, 1996, 1997 und 1998 übermittelt. Die Kommission stellte mehrere Mängel in der Anwendung der Richtlinie fest. Mit Mahnschreiben vom 4. August 1999 wies sie die Regierung auf diese Verstöße hin und forderte sie auf, hierzu Stellung zu nehmen.

13 Mit Antwortschreiben vom 1. Oktober 1999 erläuterte die dänische Regierung die für den Fall einer Überschreitung der durch die Richtlinie festgelegten Grenzwerte vorgesehenen Maßnahmen.

14 Die Kommission vertrat die Auffassung, die dänische Regierung habe nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen, um eine den Grenzwerten der Richtlinie entsprechende Qualität der dänischen Badegewässer sicherzustellen und um die Mindesthäufigkeit der Probenahmen zu gewährleisten. Am 7. April 2000 richtete sie daher eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Dänemark, in der sie einen Verstoß gegen die Artikel 4 Absatz 1 und 6 Absatz 1 der Richtlinie feststellte und diesen Mitgliedstaat aufforderte, die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.

15 Die dänische Regierung antwortete mit Schreiben vom 7. und 8. Juni 2000, in denen sie auf die in Dänemark getroffenen Vorkehrungen zur allgemeinen Verbesserung der Abwasserreinigung und der Wasserqualität hinwies und die in den letzten 20 Jahren in Bezug auf die einzelnen Quellen für die Verschmutzung der Badegewässer getroffenen Maßnahmen im Einzelnen beschrieb.

16 Die Kommission war gleichwohl der Auffassung, dass die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angeführte Vertragsverletzung fortbestehe, und hat daher die vorliegende Klage erhoben.

Die Klage

Zur Rüge betreffend die Qualität der Badegewässer

Vorbringen der Parteien

17 Die Kommission trägt vor, die Qualität der dänischen Badegewässer habe in den Jahren 1995 bis 2000 den zwingenden Grenzwerten der Richtlinie nicht voll-

ständig entsprochen, wobei die vorliegende Klage allerdings nur die Jahre 1995 bis 1998 betreffe. Die Übereinstimmungsquote für diese Jahre ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Jahr	Übereinstimmung mit den zwingenden Werten (ausgedrückt in Prozentsätzen)	
	Meerwasser	Süßwasser
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

18 In ihrer Klagebeantwortung tritt die dänische Regierung der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Übereinstimmungsquote aus folgenden Gründen entgegen: Erstens seien die Überschreitungen ganz überwiegend als „zufällig" anzusehen, da sie tierischen Ursprungs sein könnten und plötzlich, in Form isolierter Überschreitungen, verteilt auf verschiedene Badegebiete, aufträten. Zweitens berücksichtige die Berechnungsmethode der Kommission nicht die Maßnahmen, die ergriffen worden seien, um konkreten Überschreitungen zu begegnen, u. a. Badeverbote. Von den 1 300 in Dänemark bestehenden Badestellen würden nämlich 15 bis 17 mit einem ausdrücklichen Badeverbot während der Sommersaison belegt. Drittens beruhe die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Überschreitungen auf Zahlen, die sich jeweils nur auf ein Jahr bezögen. Diese Berechnungsmethode führe zu einem verfälschten statistischen Bild von der Qualität der dänischen Badegewässer und habe keine Stütze in der Richtlinie.

19 Die dänische Regierung geht ebenso wie die Kommission davon aus, dass das vorliegende Verfahren nur die Jahre 1995 bis 1998 betrifft, legt aber folgende Tabelle betreffend die Übereinstimmung der dänischen Badegewässer mit den zwingenden Grenzwerten in den Jahren 1995 bis 2000 vor. Die Zahlen in dieser Tabelle seien korrigiert worden, um zufälligen Überschreitungen, Fehlern bei der Datenübertragung und Badeverboten Rechnung zu tragen:

Jahr	Übereinstimmung mit den zwingenden Werten (ausgedrückt in Prozentsätzen)	
	Meerwasser	Süßwasser
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

20 Im Zeitraum 1995 bis 1998 habe es insgesamt 140 Überschreitungen an 130 Badestellen gegeben, von denen 82 auf Zufälle zurückzuführen seien (u. a. auf Vögel oder andere Tiere). 30 weitere Überschreitungen seien durch Abwässer verursacht, und in diesen Fällen seien Maßnahmen zur Behebung ergriffen worden. In den restlichen 28 Fällen sei die betreffende Badestelle unter Beobachtung gestellt worden. Im Übrigen bestätigten die Zahlen für die Jahre 1999 und 2000, dass es sich im Allgemeinen um zufällige Überschreitungen gehandelt habe.

21 Die dänische Regierung räumt ein, dass für die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Erfolgspflicht bestehe und dass diese alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssten, um dieser Pflicht nachzukommen.

Dagegen habe der Gerichtshof die Möglichkeit offen gehalten, dass Überschreitungen mit der Richtlinie vereinbar seien, sofern nachgewiesen werde, dass diese auf eine absolute Unmöglichkeit zurückzuführen seien.

22 Die auf Exkremente von Vögeln oder anderen Tieren oder auf plötzliche starke Niederschläge zurückgehenden Überschreitungen seien zufallsbedingt, so dass es unmöglich sei, den Ort vorherzusagen, an dem sie einträten. Solche Überschreitungen stünden im Zusammenhang mit allgemeinen Bedingungen, die die Einhaltung der Richtlinie unmöglich machten. Die Mehrzahl der in den Jahren 1995 bis 1998 aufgetretenen Verstöße ergebe sich aus zufälligen — naturbedingten — Überschreitungen, denen gegenüber ein wirksames Einschreiten absolut unmöglich gewesen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

23 Vorab ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. u. a. Urteile vom 11. September 2001 in der Rechtssache C-220/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-5831, Randnr. 33, und vom 30. Mai 2002 in der Rechtssache C-323/01, Kommission/Italien, Slg. 2002, I-4711, Randnr. 8). Folglich ist hier lediglich im Hinblick auf die Badesaisons 1995 bis 1998 zu prüfen, ob die behaupteten Verstöße vorliegen.

24 Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer den gemäß Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten entspricht (vgl. Urteile vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96, Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-505, Randnr. 27, und vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-307/98, Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-3933, Randnr. 48).

25 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Übereinstimmung der Qualität der Badegewässer mit den durch die Richtlinie festgesetzten Grenzwerten jährlich und nicht, wie von der dänischen Regierung vorgetragen, auf einer mehrjährigen Grundlage geprüft werden muss. Artikel 13 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 91/692 verpflichtet die Mitgliedstaaten nämlich, der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie in dem betreffenden Jahr zu übermitteln. Das von dieser verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ist nämlich nicht mit Zeiträumen von mehreren Jahren zu vereinbaren, in denen es den Mitgliedstaaten möglich wäre, untätig zu bleiben. Diese Auslegung wird durch Randnummer 34 des Urteils vom 8. Juni 1999 in der Rechtssache C-198/97 (Kommission/Deutschland Slg. 1999, I-3257) bestätigt, in dem der Gerichtshof für Recht erkannt hat, dass auch eine Grenzwertüberschreitung in einer einzigen Saison einen Verstoß gegen die Richtlinie darstellt.

26 Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre Badegebiete jedes Jahr zu 100 % den in Spalte I des Anhangs der Richtlinie angegebenen zwingenden Grenzwerten entsprechen. Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie werden die Badegewässer als diesen Grenzwerten entsprechend angesehen, wenn ein bestimmter Prozentsatz der gemäß der im Anhang der Richtlinie vorgesehenen Häufigkeit aus diesen Gewässern entnommenen Proben den von der Richtlinie verlangten Werten entspricht.

27 Wie sich aus den von der Kommission in ihrer Klageschrift vorgelegten Zahlen ergibt, entsprach in jedem der Jahre 1995 bis 1998 ein bestimmter Teil der dänischen Badegewässer, sowohl im Meerwasser als auch im Süßwasser, nicht den zwingenden Grenzwerten der Richtlinie.

28 Die dänische Regierung bestreitet die von der Kommission vorgelegten Zahlen und schlägt vor, sie zu berichtigen, um die Auswirkungen der von ihr als „zufällig" bezeichneten Überschreitungen, der Fehlübermittlungen von Zahlen und

der Badeverbote zu berücksichtigen. Daraus ergäben sich Zahlen, die höhere Sätze für die Übereinstimmung mit den besagten zwingenden Grenzwerten ergäben als die von der Kommission vorgetragenen.

29 Auch bei Zugrundelegung der von dem beklagten Mitgliedstaat vorgeschlagenen Zahlen ist jedoch festzustellen, dass in jedem der Jahre 1995 bis 1998 ein bestimmter Teil der dänischen Badegewässer, sowohl im Meerwasser als auch im Süßwasser, den zwingenden Grenzwerten der Richtlinie nicht entsprach. Somit ist die Vertragsverletzung erwiesen, was die Rüge betreffend die dänischen Badegewässer angeht, ohne dass geprüft werden müsste, ob die von der dänischen Regierung vorgeschlagenen Berichtigungen zulässig sind.

Zur Rüge betreffend die Häufigkeit der Probenahmen

30 Die Kommission trägt vor, in sieben Badegebieten sei die Mindesthäufigkeit der Probenahmen, wie sie sich aus Artikel 6 Absatz 1 in Verbindung mit dem Anhang der Richtlinie ergebe, im Zeitraum von 1995 bis 1998 nicht beachtet worden.

31 Die dänische Regierung bestreitet diese Behauptung nicht, weist aber darauf hin, dass der Verstoß jährlich 0,2 % der 1 300 dänischen Badestellen betreffe. Die zahlenmäßig unzureichenden Probenahmen hätten eine Abnahme der Wasserqualität auf lokaler Ebene nicht verschleiert, und die dänischen Behörden seien diesen Mängeln begegnet, indem sie dafür gesorgt hätten, dass sie sich nicht wiederholten. Die Unzulänglichkeit der Anzahl der Probenahmen auf lokaler Ebene halte sich somit im Rahmen der Geringfügigkeit, so dass kein Verstoß gegen die Richtlinie vorliege, wenn man ihre Zielsetzung berücksichtige.

32 Insoweit ist festzustellen, dass der der dänischen Regierung vorgeworfene Verstoß von geringem Umfang ist und unerhebliche praktische Auswirkungen hat. Wie der Gerichtshof jedoch für Recht erkannt hat (vgl. Urteile vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-209/89, Kommission/Italien, Slg. 1991, I-1575, Randnrn. 6 und 19, sowie vom 29. März 2001 in der Rechtssache C-404/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2667, Randnr. 51), ist das Vertragsverletzungsverfahren ein objektives Verfahren; folglich ist der Verstoß gegen die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten nach dem EG-Vertrag oder dem abgeleiteten Recht obliegen, unabhängig vom Umfang oder von der Häufigkeit der beanstandeten Situationen.

33 Somit ist die Vertragsverletzung im vorliegenden Fall erwiesen, was die Rüge betreffend die Häufigkeit der Probenahmen angeht.

34 Folglich ist festzustellen, dass das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie verstoßen hat, dass es in den Jahren 1995 bis 1998 nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Qualität der Badegewässer gemäß den zwingenden Grenzwerten der Richtlinie sicherzustellen, und dass es die Proben in diesen Jahren nicht so häufig entnommen hat, wie in der Richtlinie als Minimum vorgeschrieben.

Kosten

35 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 Dänemark in die Kosten beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Dänemark hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer verstoßen, dass es in den Jahren 1995 bis 1998 nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Qualität der Badegewässer gemäß den zwingenden Grenzwerten der Richtlinie sicherzustellen, und dass es die Proben in diesen Jahren nicht so häufig entnommen hat, wie in der Richtlinie als Minimum vorgeschrieben.**

2. **Das Königreich Dänemark trägt die Kosten des Verfahrens.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. Januar 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J.-P. Puissochet