DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

30. januar 2003 *

I sag C-226/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.C. Støvlbæk, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Danmark ved J. Molde og J. Bering Liisberg, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Danmark ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1), idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for

* Processprog: dansk.

at sikre, at badevandets kvalitet bringes i overensstemmelse med grænseværdierne i direktivet, og idet det ikke har fulgt den i direktivet påkrævede mindste prøveudtagningshyppighed,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. september 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. juni 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Danmark ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1, herefter »direktivet«), idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandets kvalitet bringes i overensstemmelse med grænseværdierne i direktivet, og idet det ikke har fulgt den i direktivet påkrævede mindste prøveudtagningshyppighed.

De relevante retsregler

2 Direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »badevand«, rindende eller stillestående ferskvand eller havvand, der

— af de kompetente myndigheder i hver stat udtrykkeligt er godkendt til badning

eller

— i hvilket badning ikke er forbudt, og som sædvanlig anvendes til dette formål af et stort antal badende.«

3 Direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne fastsætter for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til de i bilaget anførte parametre.«

4 I direktivets artikel 3, stk. 2, er det fastsat: »De i henhold til stk. 1 fastsatte værdier må ikke være lempeligere end de i kolonne I i bilaget anførte værdier.« I bilaget til direktivet findes 19 parametre samt bindende grænseværdier for de fleste af disse parametre.

5 Det fremgår af direktivets artikel 4, stk. 1, at medlemsstaterne skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af direktivet blev bragt i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3.

6 Direktivets artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. Ved anvendelsen af artikel 4 anses badevand for at være i overensstemmelse med de parametre, som gælder for det, hvis stikprøver af dette vand, udtaget med den i bilaget fastsatte hyppighed på ét og samme prøveudtagningssted, viser, at det er i overensstemmelse med parameterværdierne for den pågældende vandkvalitet for så vidt angår:

— 95% af prøverne i tilfælde, hvor parametrene svarer til de i kolonne I i bilaget anførte

— 90% af prøverne i alle øvrige tilfælde, dog 80% af prøverne for parametrene vedrørende »colibakterier i alt« og »fækale colibakterier«

og såfremt det for de 5%, henholdsvis 10% og 20% af prøverne, der efter omstændighederne ikke opfylder kravene gælder at

— vandet ikke afviger med mere end 50% fra de pågældende parameterværdier undtagen med hensyn til mikrobiologiske parametre, pH og opløst ilt

— serier af stikprøver af vand udtaget med en hyppighed, der er statistisk forsvarlig, ikke afviger fra de parameterværdier, som gælder for det.

2. Overskridelser af de i artikel 3 omhandlede værdier, som skyldes oversvømmelser, andre naturkatastrofer eller usædvanlige meteorologiske forhold, tages ikke i betragtning ved opgørelse af de i stk. 1 omhandlede procentsatser.«

7 I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, skal medlemsstaternes kompetente myndigheder udføre de prøveudtagninger, hvis mindstehyppighed er fastsat i bilaget.

8 Direktivets artikel 8 indeholder hjemmel for eventuelle undtagelser fra direktivets bestemmelser:

a) for visse parametre, der er betegnet med (0) i bilaget, som følge af usædvanlige meteorologiske eller geografiske forhold

b) hvor badevand er udsat for naturlig berigelse med bestemte stoffer ud over de grænser, der er fastsat i bilaget.

9 I henhold til denne bestemmelses tredje og fjerde afsnit må de nævnte undtagelser i intet tilfælde føre til tilsidesættelse af kravene til beskyttelse af den offentlige

sundhed, og når en medlemsstat gør brug af en undtagelsesbestemmelse, skal den omgående underrette Kommissionen herom »med angivelse af begrundelse og varighed«.

10 Direktivets artikel 13, som affattet 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) bestemmer, at medlemsstaterne hvert år skal sende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af direktivet for det pågældende år. Rapporten skal sendes til Kommissionen før udgangen af det omhandlede år.

11 Direktivet blev meddelt Kongeriget Danmark den 10. december 1975.

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

12 Den danske regering havde tilstillet Kommissionen rapporter vedrørende gennemførelsen af direktivet for badesæsonerne 1995, 1996, 1997 og 1998. Rapporterne viste efter Kommissionens opfattelse, at gennemførelsen af direktivet på flere punkter var utilstrækkelig. Ved åbningsskrivelse af 4. august 1999 henledte Kommissionen derfor den danske regerings opmærksomhed på disse overtrædelser og anmodede den om at fremkomme med sine bemærkninger hertil.

13 Den danske regering redegjorde i sit svar af 1. oktober 1999 for, hvilke foranstaltninger der var gennemført i tilfælde, hvor direktivets grænseværdier var overskredet.

14 Kommissionen fandt, at den danske regering ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandets kvalitet opfyldte de i direktivet fastsatte grænseværdier, og for at overholde mindstehyppigheden for prøveudtagning. Kommissionen fremsatte derfor den 7. april 2000 en begrundet udtalelse over for Kongeriget Danmark, hvori den fastslog, at der var tale om tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, og opfordrede Kongeriget Danmark til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

15 Den danske regering beskrev i skrivelser af 7. og 8. juni 2000 den indsats, der var iværksat i Danmark for generelt at forbedre spildevandsrensningen og vandkvaliteten, og gav en nærmere redegørelse for de foranstaltninger, der gennem de seneste 20 år var blevet truffet med hensyn til forskellige kilder til forurening af badevand.

16 Kommissionen fandt imidlertid, at der fortsat var tale om en tilsidesættelse som anført i den begrundede udtalelse, og har derfor anlagt den foreliggende sag.

Søgsmålet

Klagepunktet vedrørende badevandets kvalitet

Parternes argumenter

17 Kommissionen har anført, at den foreliggende sag kun vedrører årene 1995-1998, men samtidig fastholdt, at i hvert enkelt af årene fra 1995 til 2000 var kvaliteten

af badevandet i Danmark ikke fuldstændig i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er fastsat i direktivet. Overensstemmelsesprocenten i de pågældende år kan sammenfattes i følgende oversigt:

År	Procentvis overholdelse af de bindende værdier	
	Havvand	Ferskvand
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 Den danske regering har i svarskriftet bestridt den beregning af overensstemmelsesprocenten, Kommissionen har foretaget, og til støtte herfor fremført følgende: For det første må den overvejende del af de registrerede overskridelser karakteriseres som »tilfældige« overskridelser, hvis årsag kan være påvirkning fra dyr, og som optræder pludseligt som enkeltstående overskridelser spredt over de forskellige badevandsområder. For det andet tager Kommissionens opgørelsesmetode ikke hensyn til de foranstaltninger, der er iværksat til at imødegå konkrete overskridelser, herunder badeforbud. Således er der ud af de 1 300 badestationer, der findes i Danmark, hvert år nedlagt formelle badeforbud i sommerperioden på 15-17 stationer. For det tredje er Kommissionens opgørelse af overskridelserne baseret på tal for ét år ad gangen. Efter regeringens opfattelse medvirker denne opgørelsesmetode til at give et statistisk misvisende billede af badevandets kvalitet i Danmark, og metoden har ikke støtte i direktivet.

19 Den danske regering har som Kommissionen gjort opmærksom på, at den foreliggende sag kun vedrører perioden 1995-1998, men har fremlagt følgende oversigt over overensstemmelsesprocenterne for badevandet i Danmark i perioden 1995-2000 i forhold til de bindende værdier. I oversigten er tallene korrigeret for tilfældige overskridelser, fejlrapporteringer samt badeforbud:

År	Procentvis overholdelse af de bindende værdier	
	Havvand	Ferskvand
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 I perioden 1995-1998 var der ifølge regeringen i alt 140 overskridelser, fordelt på 130 badestationer, hvoraf 82 må tilskrives tilfældigheder (påvirkning fra fugle og andre dyr mv.). 30 andre overskridelser skyldtes spildevandspåvirkninger, og i disse tilfælde blev der iværksat afhjælpende foranstaltninger. I de resterende 28 tilfælde blev den berørte badevandsstation sat under observation. Oplysningerne for 1999 og 2000 bekræfter i øvrigt, at der gennemgående har været tale om tilfældige overskridelser.

21 Den danske regering har medgivet, at direktivet ifølge Domstolens praksis pålægger medlemsstaterne en resultatforpligtelse, og at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde denne. Ifølge regeringen har

Domstolen derimod holdt muligheden åben for, at overskridelser kan være direktivmedholdelige, såfremt det godtgøres, at der har foreligget absolut umulighed.

22 Den danske regering har afslutningsvis anført, at de overskridelser, der skyldes fækalier fra fugle eller andre dyr eller pludseligt opstået kraftigt regnvejr, er af tilfældig karakter, hvorfor det ikke er muligt at forudsige, hvor overskridelserne finder sted. Sådanne overskridelser er et udslag af generelle omstændigheder, som gør en opfyldelse af direktivet umulig. Det er den danske regerings opfattelse, at størstedelen af de overskridelser, der har fundet sted i årene 1995 til 1998, har beroet på tilfældige overskridelser — betinget af naturen — og har været absolut umulige at gribe effektivt ind overfor.

Domstolens bemærkninger

23 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.9.2001, sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5831, præmis 33, og af 30.5.2002, sag C-323/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4711, præmis 8). Heraf følger, at der i den foreliggende sag alene skal tages stilling til, om de påståede tilsidesættelser forelå i badesæsonerne 1995-1998.

24 I den forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i medfør af direktivets artikel 3 (jf. dom af 12.2.1998, sag C-92/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 505, præmis 27, og af 25.5.2000, sag C-307/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3933, præmis 48).

25 Det skal i denne sammenhæng præciseres, at badevandskvalitetens overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivet, skal vurderes hvert år og ikke over flere år, således som den danske regering har hævdet. I henhold til direktivets artikel 13, således som bestemmelsen er affattet i direktiv 91/692, skal medlemsstaterne hvert år sende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af direktivet for det pågældende år. Det formål vedrørende beskyttelsen af den offentlige sundhed, der forfølges med direktivet, kan ikke forenes med perioder på flere år, hvor medlemsstaterne kan undlade at handle. Denne fortolkning bekræftes af præmis 34 i dom af 8. juni 1999 (sag C-198/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3257), hvor Domstolen fastslog, at en enkelt overskridelse af grænseværdierne i en enkelt sæson er tilstrækkelig til at udgøre en overtrædelse af direktivet.

26 Direktivet pålægger medlemsstaterne at sørge for, at 100% af deres badeområder hvert år er i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er angivet i kolonne I i bilaget til direktivet. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, anses badevand for at være i overensstemmelse med disse grænseværdier, hvis en nærmere angiven procentdel af stikprøver af dette vand, udtaget med den i bilaget til direktivet fastsatte hyppighed, er i overensstemmelse med de værdier, der i henhold til direktivet skal overholdes.

27 Det fremgår af det talmateriale, Kommissionen har påberåbt sig i stævningen, at i hvert af årene 1995-1998 var en vis del af de danske badeområder, såvel havvands- som ferskvandsområder, ikke i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er fastsat i direktivet.

28 Den danske regering har bestridt de tal, Kommissionen har påberåbt sig, og foreslået dem korrigeret for at tage hensyn til følgerne af »tilfældige« overskridelser, fejlrapporteringer og badeforbud. Herved fremkommer der tal, der giver

højere overensstemmelsesprocenter i forhold til de bindende grænseværdier end dem, Kommissionen har anført.

29 Hertil bemærkes imidlertid, at selv om de af Kongeriget Danmark foreslåede tal lægges til grund, må det fastslås, at i hvert af årene 1995-1998 var en vis del af de danske badeområder, såvel havvands- som ferskvandsområder, ikke i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er fastsat i direktivet. Heraf følger, at der foreligger et traktatbrud for så vidt angår klagepunktet vedrørende kvaliteten af de danske badevande, hvorved det er ufornødent at tage stilling til, om de korrektioner, den danske regering har foreslået, er berettigede.

Klagepunktet vedrørende prøveudtagningshyppigheden

30 Kommissionen har gjort gældende, at i syv badeområder har den mindste prøveudtagningshyppighed, således som den fremgår af direktivets artikel 6, stk. 1, sammenholdt med bilaget til direktivet, ikke været overholdt i perioden fra 1995 til 1998.

31 Dette har den danske regering ikke bestridt, men understreget, at på årsbasis svarer dette til blot 0,2% af de 1 300 danske badestationer. Regeringen har tilføjet, at de utilstrækkelige prøveudtagninger ikke lokalt har dækket over forringelser af badevandets kvalitet, og at de danske myndigheder har rettet op på fejlene og sørget for, at de ikke forekommer igen. Regeringen finder derfor, at den utilstrækkelige prøveudtagning på lokalt plan ligger inden for de minimisgrænsen, og at der således ikke foreligger en overtrædelse af direktivet, når der henses til dettes formål.

32 Hertil bemærkes, at det må fastslås, at det traktatbrud, der foreholdes den danske regering, er af begrænset omfang og har ubetydelige følger i praksis. Som Domstolen imidlertid har fastslået (jf. dom af 21.3.1991, sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575, præmis 6 og 19, og af 29.3.2001, sag C-404/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2667, præmis 51), er traktatbrudssager undergivet objektive regler, og medlemsstaternes tilsidesættelse af deres forpligtelser i henhold til traktaten eller den afledte ret anses derfor for et traktatbrud, uanset omfanget og hyppigheden af de påtalte tilfælde.

33 Heraf følger, at der i den foreliggende sag foreligger et traktatbrud for så vidt angår klagepunktet vedrørende prøveudtagningshyppigheden.

34 Det må således fastslås, at Kongeriget Danmark ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, idet det i perioden 1995-1998 ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandets kvalitet bringes i overensstemmelse med de bindende grænseværdier i direktivet, og idet det i samme periode ikke har fulgt den i direktivet påkrævede mindste prøveudtagningshyppighed.

Sagens omkostninger

35 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 Danmark tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Danmark har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kongeriget Danmark har ikke overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand, idet det i perioden 1995-1998 ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandets kvalitet bringes i overensstemmelse med de bindende grænseværdier i direktivet, og idet det i samme periode ikke har fulgt den i direktivet påkrævede mindste prøveudtagningshyppighed.**

2) **Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. januar 2003.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling