DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 30 januari 2003 *

I mål C-226/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H.C. Støvlbæk, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Danmark, företrätt av J. Molde och J. Bering Liisberg, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 6.1 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (EGT L 31, 1976, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3), genom att inte vidta

* Rättegångsspråk: danska.

de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställs i direktivet, och genom att inte uppfylla kraven avseende den minsta provtagningsfrekvens som föreskrivs i detta direktiv,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues (referent),

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 19 september 2002,

och efter att den 17 oktober 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 6 juni 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 6.1 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (EGT L 31, 1976, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3) (nedan kallat direktivet), genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i direktivet, och genom att inte uppfylla kraven avseende den minsta provtagningsfrekvens som föreskrivs i detta direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

2 Artikel 1.2 a i direktivet har följande lydelse:

"I detta direktiv avses med

a) 'badvatten': allt rinnande eller stillastående sötvatten och havsvatten, i vilket

— badning är uttryckligen tillåten av de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat,

eller

— badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare."

3 Enligt artikel 3.1 första stycket i direktivet "[skall] medlemsstaterna... för alla badplatser eller för varje enskild badplats fastställa de värden som skall gälla för badvatten i fråga om de parametrar som anges i bilagan".

4 I artikel 3.2 i direktivet föreskrivs följande: "De värden som fastställs i enlighet med punkt 1 får inte vara mindre stränga än de som anges i kolumn I i bilagan." I bilagan till direktivet finns 19 parametrar liksom obligatoriska gränsvärden för flertalet av dessa parametrar.

5 Av artikel 4.1 i direktivet följer att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av nämnda direktiv överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3 i direktivet.

6 Enligt artikel 5 gäller följande:

"1. Vid tillämpningen av artikel 4 skall badvatten anses uppfylla kraven i fråga om de relevanta parametrarna, om prover av detta vatten som har tagits på samma plats och med den frekvens som anges i bilagan visar att kraven i fråga om parametervärdena för ifrågavarande vattenkvalitet är uppfyllda

— i 95 % av proverna för parametrar som motsvarar dem som anges i kolumn I i bilagan,

— i 90 % av proverna i alla andra fall med undantag av parametrarna för 'kolibakterier, totalt' och 'fekala kolibakterier' där procentsatsen får vara 80 %,

och om, i fråga om de 5, 10 eller 20 % av proven som inte överensstämmer med värdena

— vattnet inte avviker från de relevanta parametervärdena med mer än 50 % utom för mikrobiologiska parametrar, pH och löst syre,

— efterföljande vattenprover tagna med statistiskt lämpliga intervaller inte avviker från de relevanta parametervärdena.

2. Avvikelser från de värden som avses i artikel 3 får inte beaktas vid beräkningen av de procentsatser som anges i punkt 1 när de orsakas av översvämningar, andra naturkatastrofer eller onormala väderleksförhållanden."

7 I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall utföra provtagningar med minst den frekvens som fastställs i bilagan.

8 I artikel 8 i direktivet föreskrivs följande eventuella undantag härifrån:

a) i fråga om vissa parametrar märkta (0) i bilagan vid exceptionella meteorologiska eller geografiska förhållanden, och

b) om badvatten berikas på naturlig väg med vissa ämnen och detta orsakar avvikelse från de värden som föreskrivs i bilagan.

9 Enligt tredje och fjärde styckena i nämnda bestämmelse får dessa undantag inte i något fall medföra att krav som är väsentliga för att skydda människors hälsa

åsidosätts och en medlemsstat som åsidosätter bestämmelserna i detta direktiv skall omedelbart meddela kommissionen detta "med uppgift om skälen och den förväntade tidsperioden".

10 I artikel 13 i direktivet, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön (EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208), föreskrivs att medlemsstaterna varje år skall lämna en rapport om genomförandet av direktivet under året. Denna rapport skickas till kommissionen före utgången av det ifrågavarande året.

11 Direktivet anmäldes till Konungariket Danmark den 10 december 1975.

Bakgrunden och det administrativa förfarandet

12 Den danska regeringen tillställde kommissionen rapporter om genomförandet av direktivet under badsäsongerna åren 1995, 1996, 1997 och 1998. Kommissionen fann därvid flera brister i tillämpningen av direktivet. Kommissionen avgav därför en formell underrättelse av den 4 augusti 1999, i vilken den uppmärksammade nämnda regering på dessa åsidosättanden, och gav nämnda regering tillfälle att yttra sig i detta avseende.

13 Den danska regeringen svarade i skrivelse av den 1 oktober 1999 med att ange de åtgärder som vidtagits i de fall när avvikelser från de gränsvärden som fastställts i direktivet hade skett.

14 Kommissionen ansåg att den danska regeringen hade underlåtit att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvattnet skulle överensstämma med de gränsvärden som fastställts i direktivet, och för att iaktta den minsta provtagningsfrekvensen. Till följd härav tillställde kommissionen Konungariket Danmark ett motiverat yttrande den 7 april 2000, i vilket kommissionen slog fast att artiklarna 4.1 och 6.1 i direktivet hade åsidosatts. Medlemsstaten uppmanades också att vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet inom två månader från delgivningen av detsamma.

15 Den danska regeringen svarade i skrivelser av den 7 och den 8 juni 2000 med att ange de åtgärder som vidtagits i Danmark för att allmänt förbättra reningen av avloppsvatten och höja vattenkvaliteten, samt genom att mera specifikt beskriva de åtgärder som vidtagits under de senaste tjugo åren med avseende på de olika källorna till föroreningen av badvattnen.

16 Kommissionen ansåg dock att åsidosättandet som avsågs i det motiverade yttrandet kvarstod och väckte därför förevarande talan.

Talan

Anmärkningen avseende kvaliteten på badvattnet

Parternas argument

17 Kommissionen har angivit att förevarande talan endast avser åren 1995—1998 men har hävdat att kvaliteten på de danska badvattnen inte helt har överensstämt

med de obligatoriska gränsvärden som fastställts i direktivet för vart och ett av åren 1995—2000. Graden av överensstämmelse under dessa år återfinns i följande tabell:

År	Graden av överensstämmelse med de obligatoriska gränsvärdena, uttryckt i procent	
	Havsvatten	Färskvatten
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 danska regeringen har i sitt svaromål bestridit kommissionens beräkning av graden av överensstämmelse och som skäl därför anfört att för det första skall avvikelserna i de allra flesta fall betecknas som "tillfälliga" som kan ha orsakats av djur, och som uppkommer plötsligt i form av isolerade avvikelser utspridda på olika badorter. För det andra förbiser kommissionen med sin beräkningsmetod de åtgärder i form av bland annat badförbud som vidtagits för att komma till rätta med konkreta avvikelser. Av de 1 300 befintliga badplatserna i Danmark har nämligen 15—17 badplatser belagts med formellt badförbud under sommarsäsongen. För det tredje bygger kommissionens beräkning av avvikelserna på siffror som gäller för ett år i taget. En sådan beräkningsmetod bidrar till en förvrängd statistisk bild av de danska badvattnen, och det finns inte något stöd i direktivet för denna metod.

19 Den danska regeringen har liksom kommissionen påpekat att förevarande förfarande endast avser åren 1995—1998, men den har samtidigt inkommit med nedanstående tabell avseende de danska badvattnens grad av överensstämmelse med de tvingande gränsvärdena för åren 1995—2000. I denna tabell har siffrorna korrigerats för att tillfälliga avvikelser liksom felaktig information och införda badförbud skall beaktas.

År	Graden av överensstämmelse med de obligatoriska gränsvärdena, uttryckt i procent	
	Havsvatten	Färskvatten
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 Under åren 1995—1998 förekom totalt 140 avvikelser fördelade på 130 badplatser, varav 82 avvikelser berodde på tillfälliga omständigheter (bland annat på grund av fåglar eller andra djur). Den danska regeringen har hävdat att ytterligare 30 av avvikelserna berodde på avloppsvatten och att åtgärder vidtogs i dessa fall för att avhjälpa avvikelserna. I återstående 28 fall sattes den berörda badplatsen under övervakning. För övrigt bekräftar uppgifterna för åren 1999 och 2000 att det i allmänhet har rört sig om tillfälliga avvikelser.

21 Den danska regeringen har medgivit att direktivet, enligt EG-domstolens rättspraxis, innebär att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att uppnå resultat och att de måste vidta alla nödvändiga åtgärder för att rätta sig därefter.

Domstolen har däremot lämnat en möjlighet öppen för att avvikelser kan vara förenliga med direktivet om de kan motiveras av ett absolut hinder.

22 Enligt nämnda regering är avvikelserna på grund av spillning från fåglar eller andra djur eller på grund av plötsligt och häftigt regnväder inte möjliga att förutse, varför det inte heller går att veta var avvikelserna kan komma att ske. Sådana avvikelser är hänförliga till allmänna omständigheter som omöjliggör att direktivet iakttas. Den danska regeringen anser att merparten av överträdelserna under åren 1995—1998 beror på tillfälliga avvikelser som har naturliga orsaker, och som har varit absolut omöjliga att avvärja på ett effektivt sätt.

Domstolens bedömning

23 Domstolen erinrar inledningsvis om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 11 september 2001 i mål C-220/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-5831, punkt 33, och av den 30 maj 2002 i mål C-323/01, kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-4711, punkt 8). Härav följer att förekomsten av det påstådda fördragsbrottet i förevarande fall skall bedömas enbart med hänsyn till badsäsongerna åren 1995—1998.

24 Domstolen påpekar att enligt artikel 4.1 i direktivet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3 i direktivet (se dom av den 12 februari 1998 i mål C-92/96, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-505, punkt 27, och av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-3933, punkt 48).

25 Det skall i detta avseende preciseras att badvattnens överensstämmelse med de gränsvärden som fastställts i direktivet skall utvärderas varje år och inte för flera år i taget, vilket den danska regeringen har hävdat. I artikel 13 i dess lydelse enligt direktiv 91/692 åläggs nämligen medlemsstaterna att varje år tillställa kommissionen en rapport om genomförandet av direktivet under det berörda året. Syftet att skydda allmänhetens hälsa som eftersträvas med direktivet tillåter inte att flera år får löpa utan att medlemsstaterna behöver agera. Denna tolkning bekräftas i punkt 34 i domen av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), där domstolen fann att en avvikelse från gränsvärdena under en enda säsong räcker för att direktivet skall åsidosättas.

26 Enligt direktivet skall medlemsstaterna tillse att 100 procent av deras badplatser varje år överensstämmer med de obligatoriska gränsvärden som anges i kolumn I i bilagan till direktivet. Enligt artikel 5.1 i direktivet skall badvatten anses uppfylla gränsvärdena om en viss procent av proverna av detta vatten, som har tagits med den frekvens som anges i bilagan, överensstämmer med värdena som krävs enligt denna.

27 Det framgår av de siffror som kommissionen har åberopat i sin talan att en viss andel av de danska badplatserna, såväl havsbad som sötvattensbad, under åren 1995—1998 inte har överensstämt med de obligatoriska gränsvärdena som fastställts i direktivet.

28 Den danska regeringen har bestridit siffrorna som kommissionen har åberopat, och yrkat att de skall korrigeras så att hänsyn tas till inverkan från avvikelser som regeringen betecknat som "tillfälliga", felaktiga uppgifter som lämnats och

badförbud. Därigenom skulle siffrorna komma att uppvisa en grad av överensstämmelse med nämnda tvingande gränsvärden som är högre än vad kommissionen har hävdat.

29 Även om siffrorna som lagts fram av den medlemsstat som utgör svarande skulle godtas, skall det konstateras att en viss andel danska badvatten, både i havsvatten och sötvatten, under vart och ett av åren 1995—1998 ändock inte har överensstämt med de obligatoriska gränsvärden som fastställts i direktivet. Därmed föreligger ett åsidosättande i enlighet med anmärkningen avseende kvaliteten på de danska badvattnen, och det behöver i samband härmed inte undersökas om den danska regeringen har grund för sitt yrkande om korrigering.

Anmärkningen avseende provtagningsfrekvensen

30 Kommissionen har gjort gällande att den minsta provtagningsfrekvens som framgår av artikel 6.1 jämförd med bilagan till direktivet inte iakttogs på sju badplatser under åren 1995—1998.

31 Den danska regeringen har inte bestridit detta påstående, men den har gjort gällande att åsidosättandet på årlig basis inte omfattar mer än 0,2 procent av de 1 300 danska badplatserna. Regeringen har tillagt att det otillräckliga antalet provtagningar inte på det lokala planet döljer en försämring av kvaliteten på badvattnen, och att de danska myndigheterna har åtgärdat dessa brister genom att tillse att de inte upprepas. Regeringen anser därför att det otillräckliga antalet lokala provtagningar befinner sig inom minimigränsen och att det således inte har skett någon överträdelse av direktivet när man beaktar dess ändamål.

32 Domstolen konstaterar att det åsidosättande som den danska regeringen påstås ha gjort sig skyldig till är av begränsad omfattning och att de praktiska konsekvenserna är försumbara. Som domstolen emellertid tidigare funnit (se dom av den 21 mars 1991 i mål C-209/89, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-1575, punkterna 6 och 19, liksom av den 29 mars 2001 i mål C-404/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-2667, punkt 51), är en talan om fördragsbrott av objektiv karaktär, och en medlemsstat anses följaktligen ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget eller sekundärrätten oavsett omfattningen av de påtalade fallen och hur ofta dessa har ägt rum.

33 Härav följer att det i förevarande fall har skett ett fördragsbrott i enlighet med anmärkningen avseende provtagningsfrekvensen.

34 Domstolen konstaterar således att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 6.1 i direktivet, genom att inte under åren 1995—1998 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de obligatoriska gränsvärden som fastställts i direktivet, och genom att inte uppfylla kraven avseende den minsta provtagningsfrekvens som föreskrivs i nämnda direktiv.

Rättegångskostnader

35 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Danmark skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Danmark har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.1 och 6.1 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten, genom att inte under åren 1995—1998 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de obligatoriska gränsvärden som fastställts i direktivet, och genom att inte uppfylla kraven avseende den minsta provtagningsfrekvens som föreskrivs i nämnda direktiv.**

2) **Konungariket Danmark skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 januari 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen