SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 23. Oktober 2003 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer [2] (im Folgenden: Richtlinie) verstoßen hat.

2. Zur Begründung ihrer Klage macht die Kommission geltend, dass die Portugiesische Republik gegen mehrere Bestimmungen der Richtlinie dadurch verstoßen habe, dass sie

— nicht die notwendigen Maßnahmen getroffen habe, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer den nach Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Werten entspreche;

— nicht alle in Portugal befindlichen Badegebiete an Binnengewässern angegeben habe;

— nicht die Mindesthäufigkeit der Probenahmen eingehalten habe.

I — Rechtlicher Rahmen

3. Nach ihrer ersten Begründungserwägung ist es Ziel der Richtlinie, die Umwelt und die Volksgesundheit zu schützen, indem die Verunreinigung der Badegewässer herabgesetzt wird und diese vor weiterer Qualitätsverminderung bewahrt werden.

4. Artikel 1 der Richtlinie lautet:

„(1) Diese Richtlinie betrifft die Qualitätsanforderungen an Badegewässer mit Ausnahme von Wasser für therapeutische Zwecke und Wasser für Schwimmbecken.

1 — Originalsprache: Franzosisch.
2 — ABl. 1976, L 31, S. 1.

(2) 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;

b) ‚Badegebiet' die Stelle, an der sich Badegewässer befinden;

c) ‚Badesaison' den Zeitraum, in dem unter Berücksichtigung der örtlichen Gepflogenheiten einschließlich der etwaigen örtlichen Badevorschriften sowie der meteorologischen Verhältnisse mit einem starken Zustrom von Badenden gerechnet werden kann."

5. Die Richtlinie enthält als Anhang eine Tabelle mit einer Reihe von mikrobiologischen und chemisch-physikalischen Parametern, die auf Badegewässer anzuwenden sind. Diese Tabelle enthält Leitwerte und zwingende Werte, die die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 und 3 der Richtlinie für ihre Badegewässer einzuhalten haben. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie bestimmt, dass die Werte, die die Mitgliedstaaten für ihre Badegewässer festlegen, „nicht weniger streng sein [dürfen] als die in Spalte I des Anhangs angegebenen Werte", d. h. die zwingenden Werte.

6. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, „um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe dieser Richtlinie den gemäß Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entspricht". In Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 Abweichungen von dieser Frist vorsehen.

7. Die Einhaltung der zwingenden Werte wird von den Mitgliedstaaten durch ein in den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie ausdrücklich geregeltes Probenahmeverfahren überprüft. Nach Artikel 5 Absatz 2 bleiben Überschreitungen der in Artikel 3 vorgesehenen Werte bei Naturkatastrophen unberücksichtigt. Die Häufigkeit der Probenah-

men sowie die von diesen Staaten zu berücksichtigenden Parameter sind im Anhang der Richtlinie festgelegt. Abweichungen von diesen Parametern sind in den in Artikel 8 der Richtlinie abschließend aufgezählten Fällen vorgesehen. Die Ergebnisse der Probenahmen werden am Ende jeder Badesaison an die Kommission geschickt, die auf dieser Grundlage einen zusammenfassenden Bericht erstellt [3].

8. Die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge [4] sieht eine abweichende Regelung für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie vor. Nach Artikel 395 dieser Akte musste die Portugiesische Republik die Richtlinie nicht vom Tag des Beitritts an, sondern bis zum 31. Dezember 1992 umsetzen.

II — Vorverfahren

9. Aufgrund der Angaben, die ihr die Portugiesische Republik für die Badesaison 1995 übermittelt hatte, übersandte die Kommission dieser am 21. Oktober 1996 ein Mahnschreiben. Die Kommission wies darauf hin, dass für einige Badegebiete die zwingenden Werte der Richtlinie nicht eingehalten und keine ausreichenden Probenahmen durchgeführt worden seien. Schließlich habe die Portugiesische Republik die Badegebiete an Binnengewässern nicht ordnungsgemäß erfasst, da deren Anzahl nicht mit derjenigen der Flussufer übereinstimme, denen Gemeinschaftsmittel zugute kommen könnten.

10. In ihrer Antwort auf dieses Mahnschreiben räumte die Portugiesische Republik bestimmte Verstöße gegen die Richtlinie ein, wobei sie jedoch auf die Programme zur Behebung dieser Verstöße verwies.

11. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Maßnahmen unzureichend seien und die portugiesischen Behörden das Vorliegen von Verstößen gegen die Richtlinie eingeräumt hätten, dass die Lage sechs Jahre nach Ablauf der der Portugiesischen Republik für die Umsetzung der Richtlinie gewährten Frist der Richtlinie noch nicht entspreche, übersandte sie dem Mitgliedstaat am 11. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme.

12. Die portugiesischen Behörden räumten in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme einige Probleme ein, beriefen sich jedoch auf die Maßnahmen zu deren Behebung. Zur Stützung ihrer

3 — Nach Artikel 13 der Richtlinie in der durch die 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) geänderten Fassung. Diese Richtlinie bestimmt, dass die Kommission auf der Grundlage der Angaben, die ihr von den Mitgliedstaaten übermitteltet wurden, einen zusammenfassenden Jahresbericht über die Badegewässer erstellt.

4 — ABl. 1985, L 302, S. 23.

Ansicht verwiesen die genannten Behörden auf den zusammenfassenden Bericht für das Jahr 1999 [5], aus dem eindeutige Verbesserungen hervorgingen. Da diese Antwort die Kommission nicht zufrieden stellte, hat sie am 10. Juli 2001 die vorliegende Klage erhoben.

III — Klage

13. In ihrer Klageschrift macht die Kommission drei Klagegründe gegenüber dem Mitgliedstaat geltend. Ich werde sie nacheinander prüfen.

14. Die Kommission ist der Ansicht, die Portugiesische Republik habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen, dass sie

— die in der Richtlinie festgelegten Qualitätsvorschriften nicht eingehalten habe,

— nicht alle Badegebiete ausreichend erfasst habe und

— nicht die Mindesthäufigkeit der Probenahmen eingehalten habe.

A — *Zum Klagegrund der Nichteinhaltung der in der Richtlinie festgelegten Qualitätsvorschriften*

1. Vorbringen der Parteien

15. Die Kommission wirft der Portugiesischen Republik vor, dass es eine bedeutende Anzahl von Badegebieten gebe, deren Qualität nicht den in der Richtlinie festgelegten zwingenden Werten entspreche, was gegen Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Richtlinie verstoße.

16. Im vorgerichtlichen und im gerichtlichen Verfahren hat sich die Kommission auf Angaben für die Badesaisons 1995 bis 2000 gestützt. Sie macht geltend, dass den Angaben der Portugiesischen Republik im zusammenfassenden Jahresbericht für das Jahr 2000 zufolge die Qualität der portugiesischen Badegewässer noch in dieser Badesaison in Höhe eines Prozentsatzes von 7,8 % bei den Badegebieten an der Küste und von 31 % bei den Badegebieten an Binnengewässern den zwingenden Werten nicht entsprochen habe [6].

5 — Vgl. Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

6 — Vgl. Klageschrift (Randnr. 26).

17. Die portugiesische Regierung bemerkt, dass dieser Prozentsatz bei den Badegebieten an Binnengewässern für die Badesaison 1998 nicht, wie in dem Bericht der Kommission stehe, 79 %, sondern 54 % betragen habe [7]. Diese Differenz beruhe auf einem Fehler bei der Übermittlung der Angaben zwischen dem Mitgliedstaat und den Dienststellen der Kommission, der der Kommission zwar mitgeteilt worden sei, den sie jedoch nicht korrigiert habe. Außerdem sei aufgrund der Einführung nationaler Programme seit mehreren Jahren eine wesentliche Verbesserung dieser Werte und der Qualität der Badegewässer eingetreten.

2. Würdigung

18. Für die Beurteilung des ersten Klagegrundes ist zu prüfen, ob der Mitgliedstaat, wie die Kommission behauptet, tatsächlich nicht alle seine Badegebiete mit den Qualitätsvorschriften der Richtlinie in Einklang gebracht hat.

19. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, für die Erreichung bestimmter Ziele Sorge zu tragen und nicht lediglich Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, damit die Qualität der Badegewässer den zwingenden Werten der Richtlinie entspricht. Nach der Richtlinie trifft die Mitgliedstaaten somit eine Erfolgspflicht, und sie können sich — von den in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen abgesehen — nicht auf besondere Umstände berufen, um die Nichterfüllung dieser Verpflichtung zur rechtfertigen [8].

20. Wie wir wissen, musste die Portugiesische Republik der Richtlinie bis zum 1. Januar 1993 nachkommen. Sie selbst bestreitet nicht, dass die Qualität ihrer Badegebiete trotz der Verbesserungen während der folgenden Jahre in der Badesaison 1998 nicht allen Werten im Anhang der Richtlinie entsprach.

21. Wenn die portugiesischen Behörden geltend machen, dass im Laufe der Badesaisons eine Verbesserung der Ergebnisse festzustellen sei, auch wenn es noch Gebiete gebe, die nicht den Vorschriften entsprächen, und die Nichtübereinstimmung mit der Richtlinie geringer sei, als die Kommission behaupte, bestreiten sie nur den Umfang der vorgeworfenen Vertragsverletzung und nicht die Begründetheit des Klagegrundes.

7 — Vgl. Klagebeantwortung (S. 7).

8 — Vgl. Urteile vom 14. Juli 1993 in der Rechtssache C-56/90 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1993, I-4109, Randnrn. 42 bis 44), vom 12. Februar 1998 in der Rechtssache C-92/96 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-505, Randnrn. 27 ff.), vom 8. Juni 1999 in der Rechtssache C-198/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-3257, Randnr. 35) und vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-307/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-3933, Randnr. 48).

22. Außerdem berufen sie sich auf keine der in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen, um die vorgeworfene Vertragsverletzung zu rechtfertigen. Die Schwierigkeit, den Anforderungen der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Badegebiete an Binnengewässern, nachzukommen, fällt nicht unter eine der Ausnahmeregelungen der Richtlinie.

23. Diese Aussagen zeigen also, dass nach dem Eingeständnis des Mitgliedstaats noch 1998 die Vertragsverletzung fortbestand, was die Feststellung erlaubt, dass die Kommission ihrer Verpflichtung im Verfahren, das tatsächliche Bestehen der behaupteten Situation nachzuweisen, entgegen den Behauptungen der Portugiesischen Republik nachgekommen ist [9].

24. Meiner Ansicht nach hat die Portugiesische Republik somit dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Richtlinie verstoßen, dass sie nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Qualität ihrer Badegewässer den zwingenden Werten der Richtlinie entspricht.

9 — Vgl. insbesondere Urteile vom 25. November 1999 in der Rechtssache C-96/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-8531, Randnr. 36) und vom 15. März 2001 in der Rechtssache C-147/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2387, Randnr. 27).

B — *Zum Klagegrund der unzureichenden Erfassung aller Badegebiete an Binnengewässern*

1. Vorbringen der Parteien

25. Die Kommission macht geltend, dass die portugiesischen Behörden nicht alle Badegebiete an Binnengewässern im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie angegeben hätten und somit gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie verstoßen hätten [10]. Sie habe die portugiesischen Behörden während des gesamten Vorverfahrens um Aufschluss darüber gebeten, wie die Differenz zwischen der Anzahl der angegebenen Badegebiete an Binnengewässern und der in einem operationellen Programm, das ihren Dienststellen von der Portugiesischen Republik für die Gewährung einer Gemeinschaftsfinanzierung vorgelegt wurde, angegebenen höheren Anzahl von Flussufern zu erklären sei.

26. So hat die Kommission in ihrem Mahnschreiben [11] ausgeführt, dass Ende 1995 26 Badegebiete an Binnengewässern von den portugiesischen Behörden in deren Bericht für die Badesaison angegeben worden seien. Zum selben Zeitpunkt habe die Portugiesische Republik jedoch im Rahmen des Programms zur Nutzung der Flussufer 91 Projekte angegeben, denen Gemeinschaftsmittel zugute gekommen seien. Die fehlende

10 — Vgl. Klageschrift (Randnr. 27).

11 — Vgl. Nr. 4.

Übereinstimmung zwischen der Anzahl der erfassten Badegebiete an Binnengewässern und der Anzahl der Flussufer lasse den Schluss auf einen Verstoß gegen die Richtlinie zu. Die Portugiesische Republik erkenne nämlich an, dass die Flussufer den Anforderungen der Richtlinie unterlägen. Diese Ufer müssten daher nach der Richtlinie angegeben werden.

27. Die portugiesischen Behörden erklären, dass das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie als Badegebiete eingestufte Gebiete vorsehe, in denen das Baden ausdrücklich erlaubt sei, sofern die Wasserqualität keine Gefahren für die öffentliche Gesundheit berge. Diese Gebiete seien Gegenstand des der Kommission übermittelten Jahresberichts. Dieses Gesetz sehe außerdem nicht als Badegewässer eingestufte, aber von einer großen Anzahl von Badenden besuchte Gebiete vor, die als Badegebiete eingestuft würden, wenn die Ergebnisse während einer Badesaison positiv ausfielen [12]. Entspreche die festgestellte Qualität nicht den Werten der Richtlinie, werde das Baden ausdrücklich verboten. Diese Gebiete würden im Jahresbericht nicht aufgeführt.

28. Die Portugiesische Republik führe für alle Gewässer, einschließlich der Flussufer, die von einer großen Anzahl von Badenden besucht würden — wobei die Anwendung dieses Kriteriums nicht streng gehandhabt werden dürfe —, Gesundheitskontrollen durch. Die Anwendung der Richtlinie setze einen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einstufung der Gewässer als Badegewässer voraus [13]. Die Einstufung der Gewässer als Badegewässer komme jedoch seitens der nationalen Behörden einer ausdrücklichen Erlaubnis, wenn nicht gar einer Aufforderung zum Baden gleich.

2. Würdigung

29. Für die Würdigung des zweiten Klagegrundes der Kommission wegen unzureichender Erfassung aller Badegebiete an Binnengewässern möchte ich zunächst die Frage behandeln, was unter Badegebieten an Binnengewässern im Sinne der Richtlinie zu verstehen ist, und anschließend darauf eingehen, dass einige dieser Gebiete nicht von der Portugiesischen Republik erfasst worden sind, obwohl sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Portugal stellt nämlich eine in der Richtlinie nicht vorgesehene zusätzliche Bedingung für die Angabe der Badegebiete auf und beschränkt eben dadurch die Umsetzung der Richtlinie.

30. Einleitend ist daran zu erinnern, dass Badegebiete nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie die Stellen sind, an denen sich Badegewässer befinden. Für eine Einstufung als „Badegewässer" müssen kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss es sich um fließende oder stehende Binnen-

12 — Vgl. Gegenerwiderung (Nr. 5).

13 — Vgl. Gegenerwiderung (Nr. 9).

gewässer oder Teile dieser Gewässer sowie Meerwasser handeln, mit der in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme von Wasser für therapeutische Zwecke und Wasser für Schwimmbecken. Zweitens muss das Baden in diesen Gewässern entweder von den zuständigen Behörden des entsprechenden Mitgliedstaats ausdrücklich gestattet oder nicht untersagt sein, und es muss üblicherweise eine große Anzahl von Personen darin baden.

31. Die Angabe der Badegebiete durch die Mitgliedstaaten ist erforderlich, da die Richtlinie vorschreibt, dass die Qualität *aller*[14] Badegebiete eines jeden Mitgliedstaats den verbindlichen Grenzwerten in ihrem Anhang entsprechen muss. Der Wortlaut der Definition der Badegewässer ist klar und eindeutig. Nur die Alternative des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich, dass in den Gewässern eine *große Anzahl* von Personen badet, räumt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum ein. In dem nationalen Umsetzungsrechtsakt hat die Portugiesische Republik den Ausdruck „große Anzahl" so ausgelegt, dass dies *ungefähr 100 Badenden pro Tag* entspricht[15]. Das Wort *ungefähr* unterstreicht den flexiblen Gebrauch dieses Ausdrucks durch den Mitgliedstaat, und die Kommission erhebt gegen die Auslegung des Begriffs der Richtlinie durch das nationale Recht keine Einwände[16].

32. Nach dem Wortlaut der Richtlinie übermitteln die Mitgliedstaaten ferner einen Jahresbericht mit den Ergebnissen der Probenahmen an die Kommission, die auf der Grundlage dieser Ergebnisse und ihrer Kontrollen einen zusammenfassenden Jahresbericht erstellt. Wenn der Mitgliedstaat einige Gebiete nicht angibt und dort keine Probenahmen durchführt, entzieht er diese der Kontrolle durch die Kommission.

33. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass der Begriff „Badegewässer" im Licht des Ziels der Richtlinie ausgelegt werden muss, das in deren ersten beiden Begründungserwägungen zum Ausdruck gebracht wird, wonach es „zum Schutz der Umwelt und der Volksgesundheit ... erforderlich [ist], die Verunreinigung der Badegewässer herabzusetzen und sie vor weiterer Qualitätsverminderung zu bewahren", und „eine Überwachung der Badegewässer ... notwendig [ist], um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes die Ziele der Gemeinschaft hinsichtlich der Verbesserung der Lebensbedingungen, einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens in der gesamten Gemeinschaft und einer stetigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung zu erreichen"[17].

34. Diese Ziele würden nicht erreicht, wenn Flussufer, an denen das Baden zwar nicht ausdrücklich erlaubt, aber von den portugie-

14 — Hervorhebung durch mich, Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie.

15 — Vgl. Klagebeantwortung, S. 13.

16 — Idem.

17 — Vgl. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Randnrn. 33 ff.).

sischen Behörden auch nicht ausdrücklich verboten wird und an denen tatsächlich gebadet wird, nicht als Badegebiete im Sinne der Richtlinie angegeben würden und eben dadurch der Kontrolle durch die Kommission entzogen würden.

35. Meiner Meinung nach gibt es in Portugal nicht als Badegebiete erfasste Flussufer, die jedoch auch unter die Richtlinie fallen müssten.

36. Nach den Erklärungen der portugiesischen Behörden unterscheidet das portugiesische Gesetz zwischen als Badegebiete eingestuften und nicht als Badegebiete eingestuften Gebieten [18]. Die als Badegebiete eingestuften Gebiete sind in dem der Kommission übermittelten Jahresbericht aufgeführt, und ihre Kontrolle stellt kein Problem dar. Anders ist es jedoch bei den nicht als Badegebiete eingestuften Gebieten, die in dem genannten Bericht nicht aufgeführt werden, wenn sie nicht von einer großen Anzahl von Badenden besucht werden und während einer Badesaison den Qualitätsvorschriften der Richtlinie entsprechende Ergebnisse aufweisen.

37. Meiner Ansicht nach ist zu prüfen, ob die von den portugiesischen Behörden nicht als Badegebiete eingestuften Flussufer unter die Definition der Badegebiete in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie fallen. Nach dem ersten Teil der Definition handelt es sich um fließende Gewässer, in denen das Baden nicht durch die nationalen Behörden untersagt ist und in denen im Sinne des genannten Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich üblicherweise eine große Anzahl Personen badet.

38. Ich bin der Meinung, dass die portugiesischen Behörden ein neues, in der Richtlinie für die Angabe der Badegebiete nicht vorgesehenes Kriterium, nämlich das der Übereinstimmung der Ergebnisse während einer Badesaison mit den Vorschriften der Richtlinie, einführen und somit die Anwendung der Richtlinie stärker begrenzen. Dies widerspricht den Verpflichtungen der Portugiesischen Republik aus der Richtlinie, da es deren praktische Wirksamkeit in Frage stellt [19].

39. Nach dem Wortlaut der Richtlinie sowie nach ihrer Zielsetzung ist für zum Baden genutzte Gewässer für deren Einstufung als Badegebiete nicht zu verlangen, dass diese während eines Jahres den verbindlichen Grenzwerten der Richtlinie entsprechen. Bei einem derartigen Erfordernis könnten bestimmte Gewässer nur dann als Badege-

18 — Vgl. Nr. 27 der vorliegenden Schlussantrage.

19 — Vgl. u. a. zur Verpflichtung des Mitgliedstaats, die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu beachten, Urteile vom 8. April 1976 in der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497, Randnr. 73), vom 22. September 1983 in der Rechtssache 271/82 (Auer, Slg. 1983, 2727, Randnr. 19), vom 5. Mai 1994 in der Rechtssache C-421/92 (Habermann-Beltermann, Slg. 1994, I-1657, Randnr. 24) und vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-130/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-5829, Randnr. 65).

biete im Sinne der Richtlinie angegeben werden, wenn die Ergebnisse während einer Saison positiv ausfielen.

40. Die Portugiesische Republik hat diese Flussufer jedoch allein deshalb, weil sie die Bedingungen der in der Richtlinie festgelegten Definition erfüllen, als Badegebiete anzugeben und für die Einhaltung der verbindlichen Grenzwerte Sorge zu tragen, ohne ein oder sogar mehrere Jahre zuzuwarten, bis die Ergebnisse während einer ganzen Saison positiv ausfallen.

41. Von einer großen Anzahl von Badenden pro Tag besuchte Flussufer sind daher per definitionem Badegewässer im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie, und die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen, dass sie diese im Fall der fraglichen Gewässer nicht erfüllt hat.

42. Die Portugiesische Republik hat somit dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 im Verbindung mit Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie verstoßen, dass sie bei Flussufern, an denen das Baden nicht untersagt ist und die üblicherweise von einer großen Anzahl von Badenden besucht werden, die Erfassung als Badegebiete von der Bedingung abhängig gemacht hat, dass die Ergebnisse der Probenahmen während einer ganzen Saison den Werten der Richtlinie entsprechen. Dem geprüften Klagegrund ist somit stattzugeben.

C — Zum Klagegrund der Nichteinhaltung der Mindesthäufigkeit der Probenahmen

1. Vorbringen der Parteien

43. Die Kommission stellt in ihrer Klageschrift fest, dass die Portugiesische Republik nicht die in Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Richtlinie vorgesehene Mindesthäufigkeit der Probenahmen eingehalten habe. Für die angegebenen Badegebiete betrügen die Probenahmen zwar 100 %. Da jedoch nicht alle Badegebiete angegeben worden seien, folge daraus, dass diese Häufigkeit für die nicht angegebenen Badegebiete nicht eingehalten worden sei [20].

44. Die portugiesischen Behörden machen geltend, dass es sich um einen neuen Klagegrund handele, der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht angegeben worden sei. Sie hätten daher im Vorverfahren nicht die Möglichkeit gehabt, sich gegen diese Vorwürfe zu verteidigen [21]. Zur Stützung ihrer Ansicht berufen sie sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und die in der Klageschrift angegebenen Klagegründe gleich sein müssten, da der betreffende Klagegrund sonst unzulässig sei [22].

20 — Vgl. Klageschrift (Randnr. 29).

21 — Vgl. Klagebeantwortung (Nr. 12).

22 — Vgl. Urteil vom 6. April 2000 in der Rechtssache C-256/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-2487, Randnrn. 30 und 31).

45. Die Kommission macht in ihrer Erwiderung geltend, dass der Klagegrund der Nichteinhaltung der Mindesthäufigkeit der Probenahmen sowohl in dem Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angegeben worden sei, also seit dem Beginn des Vertragsverletzungsverfahrens gegen den Mitgliedstaat. Der Streitgegenstand sei nicht geändert worden, so dass der Vorwurf der Verletzung der Verteidigungsrechte zurückzuweisen sei.

2. Würdigung

46. Die Würdigung des dritten Klagegrundes wirft die Vorfrage auf, ob die Kommission die Regel der Identität des Streitgegenstands während der verschiedenen Verfahrensabschnitte beachtet hat.

47. Der Gerichtshof vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben soll, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen [23]. Der Streitgegenstand ist daher durch das vorgerichtliche Verfahren begrenzt und kann bei Klageerhebung nicht erweitert werden. Die Erweiterung des Streitgegenstands bei Klageerhebung würde die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaats beeinträchtigen; die Klage kann daher nur auf die im vorgerichtlichen Verfahren vorgebrachten Rügen gestützt werden [24].

48. Die Identität des Gegenstands der Klagegründe während der gesamten Dauer des Verfahrens ist notwendig, um ein kontradiktorisches Verfahren zu gewährleisten und dem Mitgliedstaat dadurch die Wahrnehmung seiner Verteidigung zu ermöglichen. Dieser Zielsetzung gerecht zu werden, stellt, wie der Gerichtshof erklärt hat, „eine vom ... Vertrag gewollte wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substanzielles Formerfordernis des Verfahrens zur Feststellung der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist“ [25].

49. Der Gerichtshof hat jedoch das Erfordernis der Identität der Klagegründe durch den Hinweis abgeschwächt, dass dieses „nicht so weit gehen [kann], dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen den im Mahnschreiben erhobenen Rügen, dem Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss, sofern der Streitgegenstand nicht erweitert oder geändert, sondern nur beschränkt worden ist“ [26].

23 — Vgl. u. a. Urteile vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98 (Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463, Randnr. 23) und vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 10).

24 — Vgl. Urteile vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 51/83 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 2793, Randnr. 4), vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-206/96 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1998, I-3401, Randnr. 13), vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-340/96 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1999, I-2023, Randnr. 36) und vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-392/96 (Kommission/Irland, Slg. 1999, I-5901, Randnr. 51).

25 — Vgl. Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203, Randnr. 6).

26 — Vgl. Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 56).

50. Im vorliegenden Fall kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie den Streitgegenstand in der Klageschrift gegenüber dem Vorverfahren erweitert hat.

51. Zwar führten die Ausführungen zu diesem Klagegrund in den verschiedenen Abschnitten des vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahrens zu einigen Nuancierungen. Im Mahnschreiben und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme weist die Kommission darauf hin, dass die Mindesthäufigkeit der Probenahmen in den angegebenen Badegebieten nicht der Richtlinie entsprochen habe [27]. Später trägt sie vor, dass sich der Verstoß gegen die Verpflichtung zur Probenahme auf die nicht als Badegebiete an Binnengewässern erfassten Flussufer beziehe [28].

52. Meines Erachtens ändert sich durch diese Nuancierung jedoch nichts. Der Streitgegenstand ist nicht geändert worden, und die Rechte der Verteidigung sind gewahrt.

53. Der Klagegrund der Nichteinhaltung der Mindesthäufigkeit der Probenahmen hängt nämlich mit dem vorangegangenen Klagegrund der unzureichenden Erfassung aller Badegebiete untrennbar zusammen. Mit Letzterem hat die Kommission dem Mitgliedstaat vorgeworfen, der Richtlinie und den dort vorgesehenen Verpflichtungen für einige Badegebiete nicht nachgekommen zu sein, z. B. die nach der Richtlinie verlangten und darin näher geregelten Probenahmen nicht durchgeführt zu haben.

54. Nach Artikel 6 der Richtlinie ist die Verpflichtung zur Durchführung von Probenahmen ein Mittel, um die Qualität der Badegewässer im Hinblick auf die im Anhang der Richtlinie festgelegten Qualitätsnormen kontrollieren und gewährleisten zu können. Diese Verpflichtung gilt uneingeschränkt, und laut der Richtlinie gibt es keine Ausnahmen hiervon. Alle Mitgliedstaaten müssen daher für alle ihre Badegewässer dieser Verpflichtung nachkommen.

55. Wenn ein Mitgliedstaat bestimmte Gewässer nicht als Badegewässer im Sinne der Richtlinie erfasst hat, besteht daher die starke Vermutung, dass er die dort vorgesehenen Probenahmen nicht durchgeführt hat. Im vorliegenden Fall werden von Badegewässern, die die Portugiesische Republik nicht erfasst hat und auf die sie die Richtlinie nicht anwendet, auch keine Proben genommen.

56. Meiner Ansicht nach ist der Klagegrund der Nichteinhaltung der Mindesthäufigkeit der Probenahmen in den nicht angegebenen Badegebieten die logische und automatische Folge des vorangegangenen Klagegrundes der Kommission, dass der Mitgliedstaat Badegebiete im Sinne der Richtlinie nicht angegeben und folglich den in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen für diese Gebiete nicht nachgekommen ist.

27 — Vgl. Klageschrift (Anhang 1, Mahnschreiben, Randnr. 2).
28 — Vgl. Klageschrift (Randnr. 29).

57. Im vorliegenden Fall gibt es daher keine Auswirkungen auf die Wahrung der Verteidigungsrechte. Der Mitgliedstaat hatte nämlich Gelegenheit, sich im Rahmen der ihm vorgeworfenen Vertragsverletzung wegen Nichterfassung seiner Badegebiete während des gesamten vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahrens hinsichtlich der Beachtung der Verpflichtungen aus der Richtlinie, wie der Verpflichtung zur Durchführung von Probenahmen für nicht angegebene Badegebiete, zu verteidigen. Ich bin daher der Ansicht, dass die Anforderungen hinsichtlich der Verfahrensgarantien, insbesondere der Identität des Streitgegenstands und der Verteidigungsrechte im vorliegenden Fall erfüllt sind.

58. Der Klagegrund der Kommission ist zulässig; da der Mitgliedstaat nichts zur Rechtfertigung seines Verhaltens vorgetragen hat, ist dem Klagegrund stattzugeben.

IV — Ergebnis

59. Im Licht der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3, dem Anhang, Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer verstoßen, dass sie nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer den Grenzwerten gemäß Artikel 3 der Richtlinie entspricht, dass sie nicht alle Badegebiete an Binnengewässern angegeben hat und dass sie die Mindesthäufigkeit der Probenahmen nicht eingehalten hat.

2. Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.