FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 23. oktober 2003 [1]

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i denne sag nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand [2] (herefter »direktivet«).

I — Retsforskrifter

2. Kommissionen har til støtte for sit søgsmål anført, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat flere af direktivets bestemmelser, idet den:

— ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at bringe badevandskvaliteten i overensstemmelse med de grænseværdier, der er fastsat i direktivets artikel 3

— ikke har angivet alle de indenlandske badeområder i Portugal

— ikke har overholdt den fastsatte mindstehyppighed af prøveudtagninger.

3. Det fremgår af direktivets første betragtning, at dette har til formål at beskytte miljøet og den offentlige sundhed gennem en formindskelse af forureningen af badevand og at beskytte dette mod enhver yderligere forringelse.

4. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»1. Dette direktiv angår kvaliteten af badevand, undtagen vand til terapeutiske formål og vand i svømmebassiner.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT 1976 L 31, s. 1.

2. 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

b) »badeområde«, et område, hvor der findes badevand

c) »badesæson«, den periode, i hvilken der efter lokal sædvane, herunder eventuelle lokale bestemmelser om badning, samt meteorologiske forhold, kan ventes en stærk tilstrømning af antal badende.«

5. Direktivet indeholder i bilaget en oversigt over en række fysiske, kemiske samt mikrobiologiske parametre, der finder anvendelse for badevand, ligesom der deri er fastsat vejledende værdier og bindende værdier, på grundlag af hvilke medlemsstaterne fastsætter grænseværdierne for badevand i henhold til direktivets artikel 2 og 3. Direktivets artikel 3, stk. 2, bestemmer, at de værdier, som medlemsstaterne fastsætter for deres badevand, »ikke må være lempeligere end de i kolonne I i bilaget anførte værdier«, altså de bindende værdier.

6. Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, »at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af direktivet bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3«. Artikel 4, stk. 3, bestemmer, at medlemsstaterne i ganske særlige tilfælde kan tillade undtagelser fra denne frist.

7. Overholdelsen af de bindende værdier kontrolleres ved foretagelse af prøveudtagninger, hvilket er udtrykkeligt fastsat i direktivets artikel 5 og 6. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at overskridelse af de i artikel 3 omhandlede værdier, som skyldes naturkatastrofer, ikke tages i betragtning. Hyppigheden af prøveudtagningen samt de parametre, som medlemsstaterne skal tage hensyn til, er

fastsat i direktivets bilag. Undtagelser fra disse parametre er udtømmende fastsat i direktivets artikel 8. Resultaterne af prøveudtagningerne fremsendes efter hver badesæson til Kommissionen, som på grundlag heraf udarbejder en sammenfattende rapport [3].

8. Akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse af Fællesskabet og tilpasningen af traktaterne [4] indeholder en undtagelse med hensyn til direktivets gennemførelse og anvendelse. I henhold til artikel 395 i nævnte akt skulle Den Portugisiske Republik gennemføre direktivet ikke fra datoen for dens tiltrædelse, men den 31. december 1992.

II — Den administrative procedure

9. På grundlag af oplysninger vedrørende badesæsonen 1994, som Den Portugisiske Republik tilstillede Kommissionen, fremsendte Kommissionen den 21. oktober 1996 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat.

Kommissionen anførte, at visse badeområder ikke var i overensstemmelse med direktivets bindende værdier, samt ikke havde været genstand for tilstrækkelig prøveudtagning. Kommissionen foreholdt også Den Portugisiske Republik ikke korrekt at have angivet de indenlandske badeområder, for så vidt som deres antal ikke var i overensstemmelse med antallet af strande ved flodbredder, hvortil der kan ydes fællesskabsstøtte.

10. Den Portugisiske Republik erkendte i sin besvarelse af åbningsskrivelsen, at der forelå visse uregelmæssigheder i forhold til direktivet, men anførte samtidig, at der truffet foranstaltninger med henblik på at udbedre denne situation.

11. Da Kommissionen fandt, at de trufne foranstaltninger var utilstrækkelige, og at de portugisiske myndigheder havde erkendt, at der forelå en situation, der ikke var forenelig med direktivet, skønt Den Portugisiske Republiks forpligtelse til at gennemføre direktivet var udløbet seks år inden, fremsatte den en begrundet udtalelse den 11. december 1998.

12. De portugisiske myndigheder erkendte i deres besvarelse af den begrundede udtalelse, at der forelå visse problemer, men redegjorde for foranstaltninger, den havde truffet med henblik på en løsning heraf. Til støtte herfor

3 — I henhold til direktivets artikel 13, som ændret ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23.12.1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver (EFT L 377, s. 48). Direktivet bestemmer, at Kommissionen årligt udarbejder en samlet rapport om badevand på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaterne har meddelt dem.

4 — EFT 1985 L 302, s. 23.

henviste myndighederne bl.a. til rapporten for året 1999 [5], hvoraf det fremgik, at der var sket klare forbedringer. Da Kommissionen ikke fandt besvarelsen tilfredsstillende, anlagde den den 10. juli 2001 nærværende sag.

III — Søgsmålet

13. Kommissionen har i stævningen fremsat tre klagepunkter over medlemsstaten. Jeg skal gennemgå disse successivt.

14. Kommissionen har anført, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke:

— har overholdt de kvalitetskrav, der er fastsat ved direktivet

— nøjagtigt har angivet alle badeområderne

— har overholdt mindstehyppigheden for prøveudtagninger.

A — *Klagepunktet om tilsidesættelse af direktivets kvalitetskrav*

1. Parternes argumenter

15. Kommissionen foreholder Den Portugisiske Republik, at der eksisterer et væsentligt antal badeområder, hvis kvalitetskrav ikke overholder de bindende grænseværdier, der er fastsat i direktivet, hvilket er i strid med direktivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 3.

16. Kommissionen har under den administrative procedure baseret sig på oplysninger vedrørende badesæsonerne fra 1995 til 2000. Kommissionen har anført, at det følger af de oplysninger, som Den Portugisiske Republik har angivet i den årlige oversigt for året 2000, at 7,8% af havvandsbadeområderne i denne sæson ikke opfyldte de bindende grænseværdier, og at den procentvise uoverensstemmelse for ferskvandsbadeområderne udgjorde 31% [6].

5 — Jf. punkt 7 i nærværende forslag til afgørelse.

6 — Jf. stævningen (punkt 26).

17. Den Portugisiske Republik har anført, at den procentvise uoverensstemmelse for så vidt angår indenlandske badeområder i badesæsonen 1998 ikke udgjorde 79%, som angivet i Kommissionens rapport, men 54%[7]. Denne forskel beror på en fejl i udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaten og Kommissionens administration, som denne er blevet underrettet om, men som den ikke har rettet. Den Portugisiske Republik har desuden anført, at der i de seneste år er sket en betydelig forbedring af disse værdier og af kvaliteten af badevandet efter gennemførelsen af nationale foranstaltninger.

2. Stillingtagen

18. Jeg skal med henblik på vurdering af det første klagepunkt undersøge, som Kommissionen har hævdet, om medlemsstaten ikke har gennemført foranstaltninger med henblik på at bringe alle dens badeområder i overensstemmelse med direktivets kvalitetskrav.

19. Domstolen har i sin praksis fastholdt, at direktivets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at opnå visse resultater og ikke alene en forpligtelse til at anvende alle nødvendige midler med henblik på, at badevandets kvalitet overholder direktivets bindende grænseværdier. Direktivet pålægger altså en forpligtelse til at nå et bestemt resultat, hvorfor direktivet ikke, bortset fra de heri fastsatte undtagelser, giver medlemsstaterne ret til at gøre særlige omstændigheder gældende som begrundelse for ikke at overholde denne forpligtelse[8].

20. Som bekendt skulle Den Portugisiske Republik have efterkommet direktivet den 1. januar 1996. Denne medlemsstat har imidlertid ikke bestridt, at kvalitetsværdierne af dens badeområder, trods de efter nævnte tidspunkt foretagne forbedringer, ikke alle var i overensstemmelse med de værdier, der angives i direktivets bilag i sæsonen 1998.

21. De portugisiske myndigheders argumenter, hvorefter der i de forløbne badesæsoner er sket forbedringer, selv om der stadig foreligger uoverensstemmende badeområder, samt at størrelsen af denne uoverensstemmelse er ringere end den, Kommissionen har angivet, vedrører således alene rækkevidden af traktatbruddet, men ikke det forhold, at klagepunktet er begrundet.

7 — Jf. svarskriftet (s. 7).

8 — Jf. dom af 14.7.1993, sag C-56/90, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4109, præmis 42-44, af 12.2.1998, sag C-92/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 505, præmis 27 ff.; af 8.6.1999, sag C-198/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3257, præmis 35, og af 25.5.2000, sag C-307/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3933, præmis 48.

22. Den Portugisiske Republik har desuden ikke påberåbt sig direktivets undtagelser med henblik på at begrunde den foreholdte tilsidesættelse. Vanskeligheden med henblik på at efterkomme direktivets krav, navnlig med hensyn til kvaliteten af de indenlandske badeområder, henhører ikke under en af de undtagelser, der er fastsat i direktivet.

23. Det fremgår altså heraf, at medlemsstaten erkendte, at denne tilsidesættelse af direktivet stadig forelå i 1998, hvorfor det må fastslås, at Kommissionen har opfyldt sin forpligtelse til at godtgøre, at det hævdede traktatbrud reelt foreligger, modsat det af Den Portugisiske Republik anførte [9].

24. Da Den Portugisiske Republik derfor ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at dens badeområders kvalitet bringes i overensstemmelse med direktivets bindende grænseværdier, har den tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 3.

B — *Klagepunktet om tilstrækkelig angivelse af alle indenlandske badeområder*

1. Parternes argumenter

25. Kommissionen har anført, at de portugisiske myndigheder ikke har angivet alle de indenlandske badeområder i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2, og derfor har tilsidesat forpligtelser, som påhviler den i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 [10]. Kommissionen har anført, at den under hele den administrative procedure havde anmodet de portugisiske myndigheder om at forklare forskellen mellem antallet af de indenlandske badeområder og det højere antal af strande ved flodbredder, som indeholdes i den plan, som Den Portugisiske Republik tilstillede Kommissionen med henblik på at opnå fællesskabsstøtte.

26. Som Kommissionen har angivet i sin åbningsskrivelse [11], havde de portugisiske myndigheder i deres rapport for badesæsonen ved udløbet af 1995 meddelt, at der eksisterede 26 indenlandske badeområder. Men på samme tidspunkt havde den portugisiske republik i forbindelse med dens plan for forbedring af strande ved flodbredder angivet 91 projekter, hvortil der blev ydet fællesskabsstøtte. Kommissionen har anført,

9 — Jf. bl.a. dom af 25.11.1999, sag C-96/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8531, præmis 36, og af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 27.

10 — Jf. stævningen (punkt 27).

11 — Jf. punkt 4.

at den manglende overensstemmelse mellem antallet af angivne indenlandske badeområder og antallet af strande ved flodbredder gør det muligt at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af direktivet. Kommissionen har understreget, at Den Portugisiske Republik har erkendt, at strande ved flodbredder er underlagt direktivets krav. Disse strande burde derfor ifølge Kommissionen have været angivet i henhold til direktivet.

27. De portugisiske myndigheder har anført, at gennemførelsesloven til direktivet fastsætter særlige badeområder, hvor badning er udtrykkeligt godkendt, når vandets kvalitet ikke udgør nogen risiko for den offentlige sundhed. Disse områder er indeholdt i den årlige rapport, der tilstilles Kommissionen. Nævnte lov fastsætter desuden områder, der ikke kvalificeres som badevand, men som besøges af et stort antal badende, og som på grundlag af positive resultater i sæsonen bliver klassificeret [12]. Hvis de konstaterede værdier ikke er i overensstemmelse med direktivets værdier, bliver badning udtrykkeligt forbudt. Disse områder indeholdes ikke i den årlige rapport.

28. Den Portugisiske Republik har anført, at myndighederne foretager sundhedskontrol af alt badevand, herunder strande ved flodbredder, som besøges af et stort antal badende, hvilket kriterium ikke bør være genstand for streng anvendelse. Anvendelsen af direktivet forudsætter, at medlemsstaten har et vist skøn med hensyn til kvalificeringen af vand som badevand [13]. Den portugisiske regering har anført, at kvalificeringen af vand som badevand fra de nationale myndigheders side indebærer en udtrykkelig godkendelse eller en opfordring til at bade.

2. Stillingtagen

29. Jeg skal med henblik på vurderingen af Kommissionens andet klagepunkt, der støttes på, at ikke alle indenlandske badeområder er angivet, først undersøge, hvad der skal forstås ved indenlandske badeområder i henhold til direktivet, og dernæst skal jeg fastslå, at visse af disse områder ikke er angivet af Den Portugisiske Republik, skønt de omfattes af direktivets anvendelsesområde. Medlemsstaten har nemlig tilføjet en betingelse, der ikke er fastsat i direktivet, ved kvalificeringen af badeområderne og har derved begrænset selve direktivets iværksættelse.

30. Jeg skal indledningsvis bemærke, at i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2, er et badeområde et område, hvor der findes badevand. For at blive kvalificeret som »badevand« skal to kumulative betingelser

12 — Jf. duplikken (punkt 5).

13 — Jf. duplikken (punkt 9).

være opfyldt. For det første skal der være tale om rindende eller stillestående ferskvand eller havvand, undtagen vand i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, til terapeutiske formål og vand i svømmebassiner. Dernæst skal der være tale om badevand, der af de kompetente myndigheder i hver medlemsstat udtrykkeligt er godkendt til badning, eller i hvilket badning ikke er forbudt, og som sædvanlig anvendes til dette formål af et stort antal badende.

31. Medlemsstaternes bestemmelse af badeområderne er nødvendig, eftersom direktivet fastsætter, at kvalitetskravene for *alle* [14] badeområder i hver medlemsstat skal overholde de bindende grænseværdier, der er indeholdt i direktivets bilag. Definitionen af badevand er klar og præcis. Kun alternativet i artikel 1, stk. 2, litra a), andet led, hvorefter området sædvanligt anvendes til badning af et stort antal badende, giver medlemsstaterne et vist skøn. Den Portugisiske Republik har i den nationale gennemførelseslov fortolket udtrykket »stort antal badende« som svarende til ca. 100 badende pr. dag [15]. Ordet *ca.* angiver, at medlemsstaten har anlagt en lempelig fortolkning af dette begreb, og Kommissionen har ikke bestridt fortolkningen i national ret af begrebet, der er indeholdt i direktivet [16].

32. Det fremgår desuden af direktivet, at medlemsstaterne tilstiller Kommissionen en årlig rapport med resultaterne af prøveudtagningerne. Kommissionen udarbejder på grundlag heraf og dens egen kontrol en årlig oversigt. Den medlemsstat, der ikke angiver eller ikke foretager prøveudtagninger i visse badeområder, unddrager sig Kommissionens kontrol.

33. Domstolen har allerede fastslået, at begrebet »badevand« skal fortolkes i lyset af direktivets overordnede mål, som er udtrykt i dets to første betragtninger, ifølge hvilke »beskyttelsen af miljøet og den offentlige sundhed gør det nødvendigt at formindske forureningen af badevand og at beskytte dette mod yderligere forringelse«, og »en kontrol af badevand er påkrævet for inden for fællesmarkedets rammer at virkeliggøre Fællesskabets mål med hensyn til forbedring af levevilkårene, den harmoniske udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed samt en varig og afbalanceret ekspansion« [17].

34. Disse mål ville ikke blive nået, såfremt strande ved flodbredder, hvor badning ikke udtrykkeligt er godkendt, men heller ikke

14 — Min fremhævelse, direktivets artikel 3, stk. 1.

15 — Jf. svarskrift, s. 13.

16 — Sammesteds.

17 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 33 ff.

forbudt af de portugisiske myndigheder, og hvor der bades, ikke var angivet som badeområder i henhold til direktivet og altså derfor var unddraget Kommissionens kontrol.

35. Jeg mener, at der i Portugal eksisterer strande ved flodbredder, der ikke er angivet som indenlandske badeområder, og som alligevel må anses for at henhøre under direktivet.

36. De portugisiske myndigheder har anført, at der i den portugisiske lov sondres mellem kvalificerede badeområder og ukvalificerede badeområder [18]. De kvalificerede områder indeholdes i den årlige rapport, der tilsendes Kommissionen, og kontrollen heraf giver ikke problemer. Derimod forholder det sig anderledes med de ukvalificerede områder, som kun indeholdes i nævnte rapport, såfremt de besøges af et stort antal badende, og hvor der under badesæsonen indsamles resultater, der er i overensstemmelse med direktivets kvalitetskrav.

37. Jeg mener, at det må undersøges, om strande ved flodbredder, som de portugisiske myndigheder angiver som ukvalificerede, omhandles af definitionen af badeområder, som indeholdt i direktivets artikel 1, stk. 2. I henhold til første del af denne definition drejer det sig om vand, i hvilken badning ikke er forbudt, og som sædvanligvis anvendes til dette formål af et stort antal badende, jf. artikel 1, stk. 2, litra a), andet led.

38. Jeg mener, at de portugisiske myndigheder herved indfører et nyt kriterium, der ikke er fastsat i direktivet ved bestemmelse af badeområder, nemlig et kriterium om overensstemmelse af indsamlede resultater i en sæson med direktivets krav, hvorved nævnte myndigheder yderligere begrænser direktivets gennemførelse. En sådan situation er i strid med Den Portugisiske Republiks forpligtelser efter direktivet, for så vidt som direktivets effektive virkning herved bringes i fare [19].

39. I henhold til direktivets ordlyd og dets formål er vand, der anvendes til badning, ikke undergivet forpligtelsen om i et år at skulle overholde de bindende grænseværdier i direktivet for at kunne kvalificeres som badeområder. I henhold til et sådant krav ville fastsættelsen i henhold til direktivet af

18 — Jf. punkt 32 i nærværende forslag til afgørelse.

19 — Jf. bl.a. med hensyn til medlemsstatens forpligtelse til at overholde et direktivs effektive virkning dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 73, af 22.9.1983, sag 271/82, Auer, Sml. s. 2727, præmis 19; af 5.5.1994, sag C-421/92, Habermann-Beltermann, Sml I, s. 1657, præmis 24, og af 12.6.2003, sag C-130/01, Kommissionen mod Frankrig, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 65.

visse områder som badeområder kun kunne ske, såfremt disse opnåede positive resultater i en sæson.

40. Alene den omstændighed, at strande ved flodbredder opfylder betingelserne i den definition, der er fastsat i direktivet, indebærer dog, at Den Portugisiske Republik skal kvalificere disse som badeområder og overholde de bindende grænseværdier uden at afvente et eller flere år med henblik på at opnå i en sæson et positivt resultat.

41. Strande ved flodbredder, der dagligt besøges af et stort antal badende, er altså pr. definition badeområder som omhandlet i direktivets artikel 1, og den portugisiske regering har tilsidesat sine forpligtelser i henhold hertil, idet den ikke herpå har anvendt direktivets forpligtelser.

42. Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med direktivets artikel 1, stk. 2, idet den har betinget kvalificeringen af badeområder af, at prøveudtagningsresultaterne i en hel sæson er i overensstemmelse med direktivets værdier for så vidt angår strande ved flodbredder, hvor badning ikke er forbudt, og som sædvanligvis besøges af et stort antal badende. Dette klagepunkt må derfor tiltrædes.

C — Klagepunktet om tilsidesættelse af minimumshyppigheden af prøveudtagninger, der er fastsat i direktivet

1. Parternes argumenter

43. Kommissionen har i sin stævning fastslået, at Den Portugisiske Republik ikke har overholdt minimumshyppigheden af prøveudtagninger, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1 og 2. Kommissionen har ganske vist anført, at prøveudtagningen for de angivne badeområder er 100%. Da alle badeområder imidlertid ikke er fuldstændigt angivet, følger heraf, at hyppigheden ikke er blevet overholdt for så vidt angår de ikke angivne badeområder [20].

44. De portugisiske myndigheder har anført, at det drejer sig om et nyt klagepunkt fra Kommissionen, som ikke var indeholdt i den begrundede udtalelse. De portugisiske myndigheder har derfor ikke haft mulighed for at bestride disse beskyldninger under den administrative procedure [21]. De portugisiske myndigheder har herved henvist til Domstolens praksis, hvorefter anbringenderne i den begrundede udtalelse og i stævningen skal være identiske, idet klagepunktet ellers må afvises [22].

20 — Jf. stævningen (punkt 29).

21 — Jf. svarskriftet (punkt 12).

22 — Jf. dom af 6.4.2000, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2487, præmis 30 og 31.

45. Kommissionen har i sin replik anført, at klagepunktet om tilsidesættelse af minimumshyppigheden af prøveudtagninger indeholdes såvel i dens åbningsskrivelse som i den begrundede udtalelse, og altså har været fremsat fra indledningen af traktatbrudssagen mod medlemsstaten. Kommissionen har anført, at sagens genstand følgelig ikke er ændret og har derfor bestridt anbringendet om, at der foreligger en tilsidesættelse af retten til kontradiktion.

2. Stillingtagen

46. Gennemgangen af det tredje klagepunkt indebærer, at jeg først må undersøge, om Domstolen har overholdt reglen om, at tvistens genstand skal være den samme under de forskellige stadier i retsforhandlingerne.

47. Det fremgår af fast praksis, at Domstolen har fastslået, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter [23]. Følgelig er sagens genstand afgrænset af den administrative procedure og kan ikke udvides i stævningen. En udvidelse af sagens genstand i stævningen indebærer en overtrædelse af medlemsstatens ret til kontradiktion, hvorfor søgsmålet alene kan støttes på de klagepunkter, der er fremsat under den administrative procedure [24].

48. Jeg skal understrege, at det forhold, at klagepunkterne er identiske under hele proceduren, er nødvendigt for at sikre overholdelsen af kontradiktionsprincippet og for at gøre det muligt for medlemsstaten at sikre sit forsvar. Domstolen har fastslået, at forfølgelsen af dette mål udgør »en i traktaten hjemmet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det statueres, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt« [25].

49. Domstolen har lempet kravet om, at klagepunkterne skal være de samme, og fastslået, at dette krav [26] »ikke kan indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem, hvad der bliver angivet som klagepunkter i åbningsskrivelsen, i den begrundede udtalelse, og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret, men blot er blevet begrænset«.

23 — Jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23, og af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 10.

24 — Jf. dom af 11.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, præmis 4, af 11.6.1998, sag C-206/96, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3401, præmis 13, af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml I, s. 2023, præmis 36, og af 21.9.1999, sag C-392/96, Kommissionen mod Irland, Sml I, s. 5901, præmis 51.

25 — Dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 6.

26 — Jf. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 56.

50. I denne sag kan Kommissionen ikke foreholdes at have udvidet sagsgenstanden i stævningen i forhold til sagsgenstanden under den administrative behandling.

51. Jeg skal dog bemærke, at klagepunktet var genstand for uvæsentlige ændringer under de forskellige stadier i den administrative procedure og retsforhandlingerne. Kommissionen henviser i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse til uoverensstemmelsen mellem minimumshyppigheden af prøveudtagninger i bestemte badeområder [27]. Kommissionen anførte dernæst, at tilsidesættelsen af prøveudtagningsforpligtelsen vedrørte strande ved flodbredder, som ikke var angivet som indenlandske badeområder [28].

52. Jeg mener imidlertid, at denne ubetydelige forskel intet ændrer. Sagens genstand er derfor ikke blevet ændret, og retten til kontradiktion er blevet overholdt.

53. Jeg skal desuden bemærke, at klagepunktet om tilsidesættelse af minimumshyppigheden af prøveudtagninger er snævert forbundet med det tidligere klagepunkt, som Kommissionen har fremsat, og som støttes på, at alle badeområder ikke var fuldstændigt angivet. Kommissionen foreholdt under dette klagepunkt medlemsstaten ikke at have anvendt direktivet og opfyldt de forpligtelser, som direktivet fastsætter for visse af dens badeområder, som f.eks. at medlemsstaten ikke havde gennemført de prøveudtagninger, der var fastsat og bestemt i direktivet.

54. Det fremgår af direktivets artikel 6, at forpligtelsen til at gennemføre prøveudtagninger er et middel, som gør det muligt at kontrollere og sikre kvaliteten af badevand i forhold til de kvalitetskrav, der er fastsat i direktivets bilag. Denne forpligtelse er absolut og er i henhold til direktivet ikke forbundet med nogen undtagelse. Alle medlemsstaterne skal derfor opfylde denne forpligtelse for så vidt angår alt deres badevand.

55. Hvis en medlemsstat derfor ikke har angivet visse af dens badevande som badevand i henhold til direktivet, er der stærk formodning om, at medlemsstaten heller ikke har foretaget de prøveudtagninger, som direktivet fastsætter. I denne sag har Den Portugisiske Republik ikke angivet det badevand, på hvilke medlemsstaten ikke har anvendt direktivet, hvorfor dette heller ikke har været genstand for prøveudtagninger.

56. Jeg mener derfor, at klagepunktet om tilsidesættelse af minimumshyppigheden af prøveudtagninger i badeområder, der ikke er angivet, er en logisk og automatisk følge af Kommissionens foregående klagepunkt, hvorefter medlemsstaterne ikke har angivet dens badeområder i henhold til direktivet og derfor heller ikke herpå har anvendt de i direktivet fastsatte forpligtelser.

27 — Jf. stævningen (bilag 1, åbningsskrivelsen, punkt 2).

28 — Jf. stævningen (punkt 29).

57. Der er derfor ikke i denne sag sket nogen overtrædelse af retten til kontradiktion. Medlemsstaten har nemlig haft lejlighed til tidligt i sagen at tage til genmæle under hele den administrative procedure og under retsforhandlingerne vedrørende overholdelsen af de af direktivet følgende forpligtelser, såsom forpligtelsen til at gennemføre prøveudtagninger i badeområderne, der ikke var angivet, i forbindelse med det traktatbrud, som var foreholdt medlemsstaten, om ikke at have angivet alle dens badeområder. Jeg mener derfor, at kravene om processuelle garantier, bl.a. sammenfald mellem tvistens genstand og retten til kontradiktion, er opfyldt i denne sag.

58. Kommissionens klagepunkt kan derfor realitetsbehandles. Da medlemsstaten ikke har fremført begrundede indsigelser herimod, må klagepunktet tages til følge.

IV — Forslag til afgørelse

59. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand samt i henhold til artikel 3 i direktivets bilag og artikel 1, stk. 2, samt artikel 6, stk. 1 og 2, idet den ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kvaliteten af badevand bringes i overensstemmelse med de bindende grænseværdier, der er fastsat i direktivets artikel 3, og ikke har angivet alle de indenlandske badeområder samt ikke har overholdt minimumshyppigheden for prøveudtagninger.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.«