CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 23 oktober 2003 [1]

1. Met het onderhavige beroep beoogt de Commissie van de Europese Gemeenschappen te doen vaststellen dat de Portugese Republiek niet heeft voldaan aan de krachtens richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater [2] (hierna: „richtlijn") op haar rustende verplichtingen.

I — Rechtskader

2. De Commissie beoogt dat de Portugese Republiek verscheidene bepalingen van de richtlijn heeft geschonden omdat zij:

— niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen om te verzekeren dat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming is met de bij artikel 3 van de richtlijn vastgestelde waarden;

— niet alle in Portugal aanwezige badzones heeft aangewezen, en

— de minimumfrequentie voor de bemonstering niet in acht heeft genomen.

3. Volgens de eerste overweging van de considerans van de richtlijn beoogt deze het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de vermindering van de verontreiniging van het zwemwater alsmede door de bescherming daarvan tegen verdere kwaliteitsvermindering.

4. Artikel 1 van de richtlijn luidt:

„1. Deze richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van het zwemwater met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB 1976, L 31, blz. 1.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚zwemwater', alle wateren, of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, waarin het baden:

— door de bevoegde instanties van elke lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel

— niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend;

b) ‚badzone', de plaats waar zich zwemwater bevindt;

c) ‚badseizoen', de periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht."

5. De richtlijn heeft als bijlage een tabel met een reeks op het zwemwater toepasselijke microbiologische en fysisch-chemische parameters. Deze tabel bevat richtwaarden en dwingende waarden die de lidstaten volgens de artikelen 2 en 3 van de richtlijn voor hun zwemwater in acht moeten nemen. Artikel 3, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat de door de lidstaten voor hun zwemwater vastgestelde waarden „niet minder streng [mogen] zijn dan die vermeld in kolom I van de bijlage", dat wil zeggen de dwingende waarden.

6. Volgens artikel 4, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen „opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de ingevolge artikel 3 vastgestelde grenswaarden en wel binnen een termijn van tien jaar nadat van deze richtlijn kennis is gegeven". Volgens artikel 4, lid 3, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen afwijkingen op deze termijn toestaan.

7. De inachtneming van de verplichte waarden wordt door de lidstaten gecontroleerd door het nemen van monsters als uitdrukkelijk geregeld in de artikelen 5 en 6 van de richtlijn. Volgens artikel 5, lid 2, worden de overschrijdingen van de in artikel 3 genoemde waarden die het gevolg zijn van natuurrampen niet in aanmerking genomen. De frequentie voor de bemonsteringen

alsmede de parameters die de lidstaten in acht moeten nemen, zijn vastgesteld in de bijlage bij de richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn voorziet voor limitatief opgesomde gevallen in afwijkingen van deze parameters. De resultaten van de monsternemingen worden na elk badseizoen aan de Commissie toegezonden, die op grond daarvan een samenvattend verslag opstelt. [3]

8. De akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de verdragen [4] voorziet in een afwijking voor de omzetting en de toepassing van de richtlijn. Volgens artikel 395 van die akte behoefde de Portugese Republiek de richtlijn niet reeds op de dag van haar toetreding te hebben omgezet, maar had zij daarvoor tijd tot 31 december 1992.

II — De precontentieuze procedure

9. Op grond van de gegevens die de Portugese Republiek haar betreffende het badseizoen 1995 heeft verstrekt, heeft de Commissie op 21 oktober 1996 aan deze lidstaat een aanmaningsbrief gestuurd. De Commissie wees erop dat sommige badzones niet voldeden aan de dwingende waarden van de richtlijn en dat onvoldoende monsters waren genomen. Ten slotte verweet de Commissie de Portugese Republiek de badzones in de binnenwateren niet op correcte wijze te hebben aangewezen, aangezien hun aantal niet overeenkwam met dat van de rivierstranden die voor communautaire financiering in aanmerking kwamen.

10. In haar antwoord op deze aanmaningsbrief heeft de Portugese Republiek het bestaan van bepaalde onregelmatigheden ten opzichte van de richtlijn erkend en verwezen naar de bestaande programma's om daarin te voorzien.

11. Van mening dat de getroffen maatregelen tekortschoten en de Portugese autoriteiten de schending van de richtlijn zes jaar na het verstrijken van de aan de Portugese Republiek voor de omzetting van de richtlijn gegunde termijn hadden erkend, zond de Commissie haar op 11 december 1998 een met redenen omkleed advies.

12. In hun antwoord op het met redenen omkleed advies erkenden de Portugese autoriteiten het bestaan van bepaalde problemen, maar beriepen zij zich op de maatregelen die waren getroffen om daarin te voorzien. Tot

3 — Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied (PB L 377, blz. 48). Deze richtlijn voorziet in een jaarlijks samenvattend verslag over het zwemwater, dat door de Commissie wordt opgesteld op basis van de gegevens die de lidstaten haar hebben verstrekt.

4 — PB 1985, L 302, blz. 23.

staving van hun standpunt verwezen zij naar het samenvattend verslag voor het jaar 1999 [5], dat duidelijke verbeteringen aantoonde. Ontevreden over dit antwoord, stelde de Commissie op 10 juli 2001 het onderhavige beroep in.

III — Het beroep

13. In haar verzoekschrift formuleert de Commissie tegen de lidstaat drie grieven. Ik zal deze achtereenvolgens onderzoeken.

14. De Commissie is van mening dat de Portugese Republiek de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, nu zij:

— de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen niet heeft nageleefd;

— niet alle badzones heeft aangewezen, en

— de minimumfrequentie voor de bemonstering niet in acht heeft genomen.

A — *Niet-naleving van de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen*

1) Argumenten van partijen

15. De Commissie verwijt de Portugese Republiek dat er een groot aantal badzones bestaat waarvan de kwaliteit van het water niet voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde dwingende waarden, hetgeen in strijd is met artikel 4, lid 1, juncto artikel 3 van de richtlijn.

16. In de precontentieuze en de contentieuze procedure heeft de Commissie zich gebaseerd op de gegevens betreffende de badseizoenen 1995 tot en met 2000. Zij betoogt dat de door de Portugese Republiek ten behoeve van het samenvattend jaarverslag voor 2000 verstrekte gegevens aantonen, dat het percentage van de Portugese badzones die niet in overeenstemming zijn met de dwingende waarden, voor dat badseizoen nog 7,8 % voor de kustwateren en 31 % voor de binnenwateren bedroeg. [6]

5 — Zie punt 7 van deze conclusie.

6 — Zie verzoekschrift (punt 26).

17. De Portugese Republiek herinnert eraan dat dit percentage voor de badzones van de binnenwateren voor het badseizoen 1998 niet 79 % was, zoals in het verslag van de Commissie staat, maar 54 %. [7] Dit verschil is te wijten aan een vergissing bij de verstrekking van gegevens door de lidstaat aan de diensten van de Commissie, die daarop is gewezen, maar geen correcties heeft aangebracht. Zij voegt daaraan toe dat deze waarden en de kwaliteit van het zwemwater reeds meerdere jaren aanzienlijk zijn verbeterd dankzij de invoering van nationale programma's.

2) Beoordeling

18. Voor de beoordeling van de eerste grief dient, zoals de Commissie betoogt, te worden nagegaan of de lidstaat inderdaad in gebreke is gebleven al zijn badzones in overeenstemming te brengen met de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen.

19. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten verplicht bepaalde resultaten te bereiken en niet alleen maar de noodzakelijke maatregelen te treffen opdat de kwaliteit van het zwemwater aan de dwingende waarden van de richtlijn beantwoordt. De richtlijn legt derhalve aan de lidstaten een resultaatsverplichting op, en zij kunnen zich, behoudens de in de richtlijn vastgestelde uitzonderingen, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van deze verplichting niet beroepen op bijzondere omstandigheden. [8]

20. Zoals bekend, moest de Portugese Republiek vanaf 1 januari 1993 aan de richtlijn voldoen. De lidstaat zelf betwist niet dat, ondanks de in de daaropvolgende jaren aangebrachte verbeteringen, de kwaliteitsnormen van de badzones in het badseizoen 1998 niet volledig in overeenstemming waren met de in de bijlage bij de richtlijn vermelde waarden.

21. De Portugese autoriteiten betogen dat, hoewel er nog steeds zones zijn die niet aan de normen voldoen, de resultaten geleidelijk aan zijn verbeterd en dat de omvang van de niet-nakoming geringer is dan door de Commissie aangegeven. Hiermee betwisten zij slechts de omvang van de verweten niet-nakoming, maar niet de gegrondheid van de grief.

7 — Zie verweerschrift (blz. 7).

8 — Zie arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-56/90, Jurispr. blz. I-4109, punten 42-44); 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96, Jurispr. blz. I-505, punten 27 e.v.); 8 juni 1999, Commissie/Duitsland (C-198/97, Jurispr. blz. I-3257, punt 35), en 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933, punt 48).

22. Bovendien doen zij op geen van de in de richtlijn voorziene afwijkingen een beroep om de verweten niet-nakoming te rechtvaardigen. De problemen die zij ondervinden om aan de in de richtlijn gestelde vereisten te voldoen, inzonderheid met betrekking tot de kwaliteit van de badzones in de binnenwateren, vallen onder geen van de in de richtlijn bepaalde uitzonderingen.

23. Uit een en ander volgt dat de lidstaat erkent dat nog in 1998 sprake was van een inbreuksituatie, zodat de Commissie, anders dan de Portugese Republiek stelt, heeft voldaan aan haar verplichting in de procedure om het bestaan van de niet-nakoming aan te tonen. [9]

24. Ik ben daarom van mening dat de Portugese Republiek, door niet alle noodzakelijke maatregelen te treffen om te verzekeren dat de kwaliteitsnormen van haar zwemwater overeenstemmen met de in de richtlijn gestelde dwingende waarden, niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 4, lid 1, juncto artikel 3 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen.

B — *Onvolledige aanwijzing van de badzones in de binnenwateren*

1) Argumenten van partijen

25. De Commissie verwijt de Portugese autoriteiten dat zij niet alle badzones in de binnenwateren in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn hebben aangewezen en derhalve niet hebben voldaan aan de verplichtingen die krachtens artikel 4, lid 1, van die richtlijn op hen rusten. [10] Zij zet uiteen dat zij gedurende de gehele precontentieuze procedure de Portugese autoriteiten heeft verzocht een verklaring te geven voor het verschil tussen het aantal aangewezen badzones in de binnenwateren en het — grotere — aantal rivierstranden vermeld in een operationeel programma dat de Portugese Republiek met het oog op de verkrijging van communautaire financiering aan de diensten van de Commissie had voorgelegd.

26. Zo heeft de Commissie in haar aanmaningsbrief [11] gepreciseerd dat de Portugese autoriteiten eind 1995 in hun verslag over het badseizoen 26 badzones in de binnenwateren hadden aangewezen. Evenwel heeft de Portugese Republiek op genoemde datum in het kader van haar programma voor de ontwikkeling van rivierstranden 91 projecten

9 — Zie met name arresten van 25 november 1999, Commissie/Frankrijk (C-96/98, Jurispr. blz. I-8531, punt 36), en 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk (C-147/00, Jurispr. blz. I-2387, punt 27).

10 — Zie verzoekschrift (punt 27).

11 — Zie punt 4.

aangewezen die communautaire financiering hebben ontvangen. Volgens de Commissie kan op grond van het verschil tussen het aantal aangewezen badzones in de binnenwateren en het aantal rivierstranden worden vastgesteld dat de richtlijn niet is nagekomen. De Portugese Republiek erkent namelijk dat rivierstranden aan de vereisten van de richtlijn moeten voldoen. Deze stranden dienen derhalve overeenkomstig de richtlijn te worden aangewezen.

27. De Portugese autoriteiten voeren aan dat de wet tot omzetting van de richtlijn voorziet in als badzones aangewezen gebieden, waar het baden uitdrukkelijk is toegestaan indien de kwaliteit van het water geen enkel risico voor de volksgezondheid inhoudt. Deze zones worden vermeld in het aan de Commissie toegezonden jaarlijkse verslag. Bovendien voorziet die wet in zones die niet als badzones worden aangemerkt maar door een groot aantal baders worden bezocht, en die als badzones zullen worden gekwalificeerd indien de resultaten gedurende een geheel seizoen positief zijn.[12] Indien de vastgestelde kwaliteitsnormen niet in overeenstemming zijn met de waarden van de richtlijn, wordt het baden uitdrukkelijk verboden. Deze zones worden in het jaarlijkse verslag niet vermeld.

28. Volgens de Portugese autoriteiten voert de Portugese Republiek aldus sanitaire controles uit op alle wateren, met inbegrip van rivierstranden die door een groot aantal baders worden bezocht, welk criterium niet streng mag worden toegepast. De toepassing van de richtlijn veronderstelt een discretionaire beoordelingsmarge van de lidstaten ten aanzien van de kwalificatie van water als zwemwater.[13] Volgens de Portugese Republiek komt de kwalificatie van water als zwemwater neer op een uitdrukkelijke toestemming van de nationale autoriteiten, of zelfs op een aansporing, om te gaan baden.

2) Beoordeling

29. Voor de beoordeling van de tweede grief van de Commissie, dat niet alle badzones in de binnenwateren zijn aangewezen, zal ik eerst de vraag behandelen wat onder badzones in de binnenwateren in de zin van de richtlijn moet worden verstaan en vervolgens ingaan op het feit dat sommige van deze zones niet door de Portugese Republiek zijn aangewezen, ofschoon zij wel binnen de toepassingssfeer van de richtlijn vallen. De lidstaat hanteert namelijk een niet in de richtlijn gestelde nadere voorwaarde voor de aanwijzing van badzones en beperkt juist daardoor de toepasselijkheid van de richtlijn.

30. In limine litis dient eraan te worden herinnerd dat volgens artikel 1, lid 2, van de richtlijn een badzone een plaats is waar zich zwemwater bevindt. Voor de kwalificatie als „zwemwater" moet aan twee cumulatieve

12 — Zie dupliek (punt 5).

13 — Zie dupliek (punt 9).

voorwaarden worden voldaan. Het moet in de eerste plaats gaan om wateren of delen daarvan, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden, zoals bepaald in artikel 1, lid 1, van de richtlijn. In de tweede plaats is vereist dat het baden in deze wateren door de bevoegde instanties van de desbetreffende lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend.

31. De aanwijzing van badzones door de lidstaten is noodzakelijk, omdat de richtlijn bepaalt dat de kwaliteitsnormen van *alle*[14] badzones van elke lidstaat aan de in haar bijlage vermelde dwingende grenswaarden moeten voldoen. De definitie van zwemwater is duidelijk en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Alleen de alternatieve voorwaarde van artikel 1, lid 2, sub a, tweede streepje, dat een *groot aantal* personen in het water baadt, laat ruimte voor een beoordelingsmarge van de lidstaten. In de nationale omzettingswet heeft de Portugese Republiek de woorden „een groot aantal" uitgelegd als *ongeveer honderd baders per dag.*[15] Het woord *ongeveer* beklemtoont dat de lidstaat dit begrip flexibel uitlegt, en de Commissie geeft geen kritiek op de uitlegging die in het nationale recht aan de in de richtlijn gebruikte uitdrukking is gegeven.[16]

32. De richtlijn houdt voor de lidstaten tevens de verplichting in een jaarverslag inzake de resultaten van de bemonsteringen aan de Commissie over te leggen, waarna de Commissie op haar beurt op grond van deze resultaten en de controles daarvan een samenvattend verslag opstelt. Wanneer de lidstaat een aantal badzones niet aanwijst en daar geen bemonsteringen uitvoert, onttrekt hij deze aan de controle van de Commissie.

33. Het Hof heeft al vastgesteld dat het begrip „zwemwater" moet worden uitgelegd in de geest van de in de eerste twee overwegingen van de considerans tot uitdrukking gebrachte doelstellingen van de richtlijn, dat „de bescherming van het milieu en de volksgezondheid de vermindering van de verontreiniging van het zwemwater alsmede de bescherming daarvan tegen verdere kwaliteitsvermindering noodzakelijk maakt" en dat „een controle van het zwemwater noodzakelijk is voor het verwezenlijken, in het kader van de gemeenschappelijke markt, van de doelstellingen van de Gemeenschap ter zake van de verbetering der levensomstandigheden, van een harmonische ontwikkeling der economische activiteiten in de gehele Gemeenschap en van een gestadige en evenwichtige expansie".[17]

34. Deze doelstellingen worden niet bereikt wanneer rivierstranden waar het baden niet met zoveel woorden is toegestaan, maar

14 — Cursivering van mij, artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

15 — Zie verweerschrift, blz. 13.

16 — Idem.

17 — Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald (punten 33 e.v.).

evenmin door de Portugese autoriteiten wordt verboden, en waar daadwerkelijk wordt gebaad, niet overeenkomstig de richtlijn als badzones worden aangewezen en daardoor aan de controle van de Commissie worden onttrokken.

35. Naar mijn mening bestaan in Portugal rivierstranden die niet als badzones in de binnenwateren zijn aangewezen, maar eveneens onder de richtlijn behoren te vallen.

36. Volgens de verklaringen van de Portugese autoriteiten maakt de Portugese wet een onderscheid tussen zones die wel en zones die niet als badzones zijn gekwalificeerd. [18] Eerstgenoemde zones worden in het aan de Commissie toegezonden jaarverslag vermeld en de controle daarvan schept geen problemen. Dit ligt anders bij de overige zones, die niet in dat jaarverslag worden vermeld behoudens wanneer zij worden bezocht door een groot aantal baders en de vastgestelde resultaten gedurende één badseizoen overeenstemmen met de in de richtlijn bepaalde kwaliteitsnormen.

37. Mijns inziens moet worden nagegaan of de rivierstranden die de Portugese autoriteiten niet als badzones kwalificeren, onder de definitie van badzones vallen als bepaald in artikel 1, lid 2, van de richtlijn. Overeenkomstig het eerste deel van de definitie betreft het stromende wateren waarin het baden niet door de nationale autoriteiten is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend in de zin van artikel 1, lid 2, sub a, tweede streepje.

38. Ik ben van mening dat de Portugese autoriteiten een niet in de richtlijn gesteld nieuw criterium voor de aanwijzing van badzones introduceren, te weten dat de resultaten gedurende een seizoen aan de normen van de richtlijn moeten voldoen, waardoor de toepasselijkheid van de richtlijn wordt beperkt. Dit is in strijd met de verplichtingen die de richtlijn aan de Portugese Republiek oplegt aangezien hierdoor afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van die richtlijn. [19]

39. Volgens de formulering en het doel van de richtlijn is het voor de kwalificatie van voor baden gebruikte wateren als badzones niet nodig dat zij gedurende een jaar aan de in de richtlijn vastgestelde dwingende grenswaarden voldoen. Dit vereiste zou immers betekenen dat bepaalde wateren alleen als

18 — Zie punt 27 van deze conclusie.

19 — Zie inzonderheid aangaande de verplichting van een lidstaat om het nuttig effect van een richtlijn in acht te nemen, arresten van 8 april 1976, Royer (48/75, Jurispr. blz. 497, punt 73); 22 september 1983, Auer (271/82, Jurispr. blz. 2727, punt 19); 5 mei 1994, Habermann-Beltermann (C-421/92, Jurispr. blz. I-1657, punt 24), en 12 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-130/01, Jurispr. blz. I-5829, punt 65).

badzones in de zin van de richtlijn kunnen worden aangewezen wanneer gedurende één seizoen positieve resultaten worden bereikt.

40. De Portugese Republiek moet bovengenoemde rivierstranden echter als badzones aanwijzen op grond van het loutere feit dat zij voldoen aan de in de richtlijn vastgestelde voorwaarden, en zij moet ervoor zorgen dat de dwingende grenswaarden in die zones in acht worden genomen, zonder één of zelfs meerdere jaren te wachten tot de resultaten over een geheel seizoen positief uitvallen.

41. Rivierstranden die door een groot aantal baders dagelijks worden bezocht, vormen derhalve per definitie badzones in de zin van artikel 1 van de richtlijn, en door daarop niet de vereisten van de richtlijn toe te passen, is de Portugese Republiek haar verplichtingen niet nagekomen.

42. Derhalve is de Portugese Republiek — door rivierstranden waar het baden niet is verboden en die gewoonlijk door een groot aantal baders worden bezocht slechts als badzones aan te wijzen indien de resultaten van de bemonsteringen gedurende een geheel seizoen beantwoorden aan de in de richtlijn vastgestelde waarden — de krachtens artikel 4, lid 1, juncto artikel 1, lid 2, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen. De onderzochte grief slaagt derhalve.

C — *Niet-inachtneming van de bij de richtlijn voorgeschreven minimumfrequentie voor de bemonstering*

1) Argumenten van partijen

43. In haar verzoekschrift constateert de Commissie dat de Portugese Republiek de door artikel 6, leden 1 en 2, van de richtlijn voorgeschreven minimumfrequentie voor bemonsteringen niet in acht heeft genomen. De Commissie erkent weliswaar dat de aangewezen badzones voor 100 % zijn bemonsterd, maar aangezien niet alle badzones zijn aangewezen volgt daaruit, dat deze frequentie niet in acht is genomen ten aanzien van de niet-aangewezen badzones. [20]

44. De Portugese autoriteiten betogen dat dit een nieuwe grief van de Commissie is die niet voorkomt in het met redenen omkleed advies. Zij hebben zich dan ook in de precontentieuze fase niet tegen deze verwijten kunnen weren. [21] Ter onderbouwing van hun standpunt beroepen zij zich op de rechtspraak van het Hof volgens welke de in het met redenen omkleed advies voorgedragen middelen dezelfde moeten zijn als die in het verzoekschrift, op straffe van niet-ontvankelijkheid van de grief. [22]

20 — Zie verzoekschrift (punt 29).

21 — Zie verweerschrift (punt 12).

22 — Zie arrest van 6 april 2000, Commissie/Frankrijk (C-256/98, Jurispr. blz. I-2487, punten 30 en 31).

45. De Commissie antwoordt in haar memorie van repliek dat de grief inzake niet-inachtneming van de minimumfrequentie voor de bemonsteringen zowel in de aanmaningsbrief als in het met redenen omkleed advies, derhalve vanaf het begin van de niet-nakomingsprocedure, is aangevoerd. Volgens haar is het voorwerp van het geschil niet gewijzigd en zij verwerpt bijgevolg de klacht dat de rechten van de verdediging zijn geschonden.

2) Beoordeling

46. Ter beoordeling van de derde grief moet vooraf worden nagegaan of de Commissie de regel, dat het voorwerp van het geschil in de verschillende fases van de procedure ongewijzigd moet blijven, in acht heeft genomen.

47. Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft de precontentieuze procedure tot doel de lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. [23] Bijgevolg wordt het voorwerp van het geschil afgebakend door de precontentieuze procedure en kan het in de fase van het verzoekschrift niet worden uitgebreid. De uitbreiding van het voorwerp van het geschil in de fase van het verzoekschrift zou nadeel toebrengen aan de rechten van de verdediging van de lidstaat. Om deze reden kan het beroep niet op andere grieven berusten dan in de precontentieuze procedure aan de orde zijn geweest. [24]

48. Het is noodzakelijk dat het voorwerp van de grieven gedurende de gehele procedure hetzelfde blijft teneinde het contradictoire karakter van de procedure te waarborgen en tegelijkertijd aan de lidstaat de gelegenheid te geven zich te verdedigen. Zoals het Hof heeft gepreciseerd, vormt de nakoming van deze doelstelling „een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, en [is] de [inachtneming ervan] een substantieel vormvereiste voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen". [25]

49. Het Hof heeft evenwel de regel dat de grieven ongewijzigd moeten blijven, ietwat afgezwakt door erop te wijzen dat dit niet betekent „dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, in het dispositief van het met redenen omkleed advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moet zijn, wanneer het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd, maar integendeel enkel is beperkt". [26]

23 — Zie inzonderheid arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland (C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 23), en 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 10).

24 — Zie arresten van 11 juli 1984, Commissie/Italië (51/83, Jurispr. blz. 2793, punt 4); 11 juni 1998, Commissie/Luxemburg (C-206/96, Jurispr. blz. I-3401, punt 13); 22 april 1999, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-340/96, Jurispr. blz. I-2023, punt 36), en 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 51).

25 — Zie arrest van 8 februari 1983, Commissie/Verenigd Koninkrijk (124/81, Jurispr. blz. 203, punt 6).

26 — Zie arrest van 29 september 1998, Commissie/Duitsland (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 56).

50. In de onderhavige zaak kan de Commissie niet worden verweten het voorwerp van het geschil in het verzoekschrift te hebben uitgebreid ten opzichte van het voorwerp van de precontentieuze procedure.

51. Weliswaar heeft zij haar betoog met betrekking tot deze grief in de loop van de verschillende fases van de precontentieuze en de contentieuze procedure ietwat genuanceerd. Zo wees de Commissie er in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies op dat de door de richtlijn voorgeschreven minimumfrequentie voor de bemonsteringen van de aangewezen badzones niet in acht was genomen. [27] Later betoogde zij dat de niet-nakoming van de bemonsteringsverplichting betrekking had op de rivierstranden die niet als binnenlandse badzones waren aangewezen. [28]

52. Niettemin ben ik van mening dat deze nuancering ten gronde niets verandert. Het voorwerp van het geschil is niet gewijzigd en de rechten van de verdediging zijn in acht genomen.

53. De grief inzake niet-inachtneming van de minimumfrequentie voor de bemonstering houdt namelijk intrinsiek verband met de voorafgaande grief van de Commissie, dat niet alle badzones zijn aangewezen. In het kader van die grief verweet de Commissie de lidstaat de richtlijn en de daarin vastgestelde verplichtingen ten aanzien van bepaalde badzones niet te zijn nagekomen, waaronder de verplichting de krachtens de richtlijn vereiste en daarin nader geregelde bemonsteringen uit te voeren.

54. Blijkens artikel 6 van de richtlijn is de verplichting bemonsteringen uit te voeren een methode om het zwemwater te controleren en zich ervan te vergewissen dat de kwaliteit ervan overeenstemt met de in de bijlage bij de richtlijn vastgelegde kwaliteitsnormen. Deze verplichting is absoluut, de richtlijn staat geen uitzonderingen toe. Alle lidstaten moeten dan ook voor al hun zwemwater aan deze verplichting voldoen.

55. Wanneer een lidstaat bepaalde wateren niet overeenkomstig de richtlijn als zwemwater heeft aangewezen, rijzen dan ook sterke vermoedens dat de lidstaat evenmin de in de richtlijn voorgeschreven bemonsteringen heeft uitgevoerd. In casu zijn de door de Portugese Republiek niet aangewezen badzones, waarop zij de richtlijn niet toepast, evenmin bemonsterd.

56. Ik ben van mening dat de grief inzake niet-inachtneming van de minimumfrequentie voor de bemonsteringen in de niet-aangewezen badzones het logische en automatische gevolg is van de voorafgaande grief van de Commissie, dat de lidstaat bepaalde badzones niet overeenkomstig de richtlijn heeft aangewezen en bijgevolg de in de richtlijn voorziene verplichtingen voor deze zones niet is nagekomen.

27 — Zie verzoekschrift (bijlage 1, aanmaningsbrief, punt 2).
28 — Zie verzoekschrift (punt 29).

57. De rechten van de verdediging zijn derhalve niet geschonden. De lidstaat heeft immers gedurende de volledige precontentieuze en contentieuze procedure gelegenheid gehad zich te verdedigen tegen het verwijt van niet-nakoming van de in de richtlijn genoemde verplichtingen, zoals de verplichting bemonsteringen uit te voeren voor de niet-aangewezen badzones, in het kader van zijn verweer tegen de grief dat hij bepaalde badzones niet heeft aangewezen. Ik ben dan ook van mening dat in casu aan de procedurele waarborgen, met name het vereiste dat het voorwerp van het geschil ongewijzigd blijft en de rechten van de verdediging, is voldaan.

58. De grief van de Commissie is ontvankelijk. Aangezien de lidstaat niets te zijner rechtvaardiging heeft aangevoerd, is zij tevens gegrond.

IV — Conclusie

59. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de grenswaarden die zijn vastgesteld in artikel 3 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, door niet alle binnenlandse badzones aan te wijzen en de minimumfrequentie voor de bemonsteringen niet in acht te nemen, is de Portugese Republiek de verplichtingen niet nagekomen die krachtens artikel 4, lid 1, van die richtlijn, junctis de bepalingen van artikel 3, van de bijlage en van artikel 1, lid 2, alsmede van artikel 6, leden 1 en 2, van deze richtlijn op haar rusten.

2) De Portugese Republiek wordt in de kosten verwezen."