FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 23 oktober 2003 [1]

1. Med förevarande talan önskar Europeiska gemenskapernas kommission få fastställt att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (nedan kallat direktivet). [2]

2. Kommissionen har som grund för sin talan gjort gällande att Republiken Portugal har överträtt flera av direktivets bestämmelser genom att

— underlåta att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i artikel 3 i direktivet,

— underlåta att ange alla inlandsbadplatser i Portugal, och

— underlåta att utföra provtagningar med minst den frekvens som föreskrivs i direktivet.

I — Tillämpliga bestämmelser

3. Enligt första skälet syftar direktivet till att skydda miljön och människors hälsa genom att minska föroreningen av badvatten och skydda sådant vatten mot ytterligare försämring.

4. I artikel 1 i direktivet anges följande:

"1. Detta direktiv gäller kvaliteten på badvatten, med undantag för vatten avsett för terapeutiska ändamål och vatten som används i simbassänger.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 31, 1976, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3.

2. 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,

b) 'badplats': varje plats där badvatten finns,

c) 'badsäsong': den period under vilken ett stort antal badare kan förutses med hänsyn till lokalt bruk, inbegripet eventuella lokala regler för badning och väderleksförhållanden."

5. Direktivet omfattar en bilaga i vilken det anges en rad mikrobiologiska, fysikaliska och kemiska parametrar som gäller för badvatten och som framställs i form av tabeller. Dessa tabeller innehåller riktvärden och gränsvärden som medlemsstaterna är bundna att iaktta för sina badvatten i enlighet med artiklarna 2 och 3 i direktivet. I artikel 3.2 anges att de värden som medlemsstaterna fastställer för sina badvatten "... inte [får] vara mindre stränga än de som anges i kolumn I i bilagan", det vill säga de tvingande gränsvärdena.

6. Enligt artikel 4.1 i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga "för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av detta direktiv överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3". Under särskilda omständigheter får medlemsstaterna bevilja undantag avseende tioårsgränsen enligt de villkor som anges i artikel 4.3.

7. Medlemsstaterna skall, med stöd av artiklarna 5 och 6, kontrollera att gränsvärdena iakttas genom en i direktivet särskilt föreskriven provtagningsmetod. Enligt artikel 5.2 skall avvikelser från de värden som avses i artikel 3 inte beaktas när de orsakats av naturkatastrofer. Frekvensen för provtagningarna och de parametrar som skall iakttas är angivna i

bilagan. Avvikelser från dessa parametrar får förekomma i ett begränsat antal fall som anges i artikel 8 i direktivet. Provtagningsresultaten skall efter varje badsäsong skickas till kommissionen, som på grundval av dessa upprättar en sammanfattande rapport. [3]

8. I akten om Republiken Portugals anslutning till gemenskapen [4] har medgivits ett undantag angående införlivande och tillämpning av direktivet. Republiken Portugal var, med stöd av artikel 395 i anslutningsakten inte skyldig att införliva direktivet på dagen för anslutningen, utan först den 31 december 1992.

II — Det administrativa förfarandet

9. På grundval av de uppgifter som Republiken Portugal inkommit med, sände kommissionen den 21 oktober 1996 en formell underrättelse till de portugisiska myndigheterna. Kommissionen angav beträffande vissa av badplatserna dels att de avvek från de tvingande värden som anges i direktivet, delsatt provtagningar inte utförts i tillräcklig utsträckning. Slutligen gjorde kommissionen gällande att Republiken Portugal inte vederbörligen hade angivit alla inlandsbadplatser, eftersom det förelåg en avvikelse mellan det angivna antalet inlandsbadplatser och det angivna antalet flodstränder som kunde komma i fråga för gemenskapsstöd.

10. Republiken Portugal medgav i sitt svar på den formella underrättelsen att vissa avvikelser i förhållande till direktivet förelåg och angav samtidigt de åtgärdsprogram som inletts för att avhjälpa detta.

11. Kommissionen ansåg att de åtgärder som vidtagits var otillräckliga och att de portugisiska myndigheterna hade medgett avvikelser från direktivets bestämmelser, och detta sex år efter utgången av den tidsfrist som Republiken Portugal beviljats för att införliva direktivet. Kommissionen utfärdade därför ett motiverat yttrande till Republiken Portugalden 11 december 1998.

12. I sitt svar på det motiverade yttrandet medgav de portugisiska myndigheterna att vissa problem förelåg, men framhöll att åtgärden vidtagits för att avhjälpa dessa. Till stöd för sitt påstående hänvisade de portu-

3 — I enlighet med 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). I detta direktiv föreskrivs att kommissionen varje år skall sammanställa en sammanfattande rapport angående badvatten utifrån de uppgifter som inkommit från medlemsstaterna.

4 — EGT L 302, 15.11.1985, s. 23.

gisiska myndigheterna till rapporten från år 1999,[5] vilken de ansåg visa tydliga förbättringar. Kommissionen var inte nöjd med detta svar och väckte därför förevarande talan den 3 juli 2001.

III — Talan rörande huvudsaken

13. Kommissionen har i sin ansökan framfört tre anmärkningar mot medlemsstaten. Jag kommer att utreda dem i tur och ordning.

14. Kommissionen anser att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att

— inte iaktta de kvalitetsnormer som föreskrivs i direktivet,

— inte ange alla badplatser, och

— inte utföra provtagningar med minst den frekvens som anges i direktivet.

A — *Den första anmärkningen: Att kvalitetsnormerna i direktivet inte har iakttagits*

1) Parternas argument

15. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Portugal inte iakttagit gränsvärdena i direktivet vid fastställandet av kvalitetsnormer för ett stort antal badplatser, vilket strider mot artikel 4.1 jämförd med artikel 3 i direktivet.

16. Kommissionen har i det administrativa förfarandet och i tvisteförfarandet anfört uppgifter som hänför sig till badsäsongerna 1995–2000. Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att de uppgifter som överlämnats av Republiken Portugal till den årliga rapporten för år 2000 visar att det fortfarande för denna badsäsong föreligger en avvikelse mellan kvalitetsnormerna för portugisiska badvatten och gränsvärdena på 7,8 procent för badplatser i hav och 31 procent för badplatser i sötvatten.[6]

5 — Se punkt 7 i detta förslag.

6 — Se vidare ansökan (punkt 26).

17. Republiken Portugal har påpekat att procentsatsen för avvikelse för inlandsbadplatser för badsäsongen 1998 inte uppgår till 79 procent, som framgår av kommissionens rapport, utan till 54 procent. [7] Denna skillnad grundar sig på ett fel vid överlämnandet av uppgifter mellan medlemsstaten och kommissionens avdelning, vilket har påtalats men inte rättats av den senare. Republiken Portugal har tillagt att en betydande förbättring av värdena och kvaliteten på vattnet har noterats sedan flera år, tack vare att nationella åtgärdsprogram genomförts.

2) Bedömning

18. För att kunna bedöma den första anmärkningen bör det undersökas huruvida medlemsstaten, såsom kommissionen hävdar, har underlåtit att anpassa sina badplatser till de kvalitetsnormer som anges i direktivet.

19. Domstolen har i fast rättspraxis fastställt att det enligt artikel 4.1 i direktivet åligger medlemsstaterna att uppnå vissa resultat och inte endast att vidta nödvändiga åtgärder för att de i direktivet angivna gränsvärdena för badvatten skall respekteras. I direktivet föreskrivs således en skyldighet att uppnå ett resultat, och medlemsstaterna kan, utöver de undantag som föreskrivs i direktivet, inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera underlåtenhet att uppfylla denna skyldighet. [8]

20. Som jag nämnt ovan var Republiken Portugal skyldig att anpassa sig till direktivet den 1 januari 1993. Medlemsstaten har emellertid medgivit att trots de förbättringar som uppnåtts under tidigare år är inte badsäsongen 1998 alla kvalitetsnormer för badplatser anpassade efter gränsvärdena i bilagan till direktivet.

21. De portugisiska myndigheterna har i sin argumentation anfört dels att även om icke-anpassade badplatser fortfarande förekommer så har en förbättring av resultaten kunnat påvisas badsäsong efter badsäsong, dels att avvikelserna är mindre omfattande än vad kommissionen påstår. De portugisiska myndigheterna ifrågasätter inte att anmärkningen är välgrundad utan endast överträdelsens omfattning.

7 — Se vidare svaromålet (s. 7) eller 42 procent (replik, bilaga 1, skrivelse nr 793 av Portugals permanenta representant).

8 — Se dom av den 14 juli 1993 i mål C-56/90, kommissionen mot Storbritannien (REG 1993, s. I-4109), punkterna 42–44, av den 12 februari 1998 i mål C-92/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-505), punkt 27 och följande punkter, av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), punkt 35, och av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-3933), punkt 48.

22. De portugisiska myndigheterna har inte heller åberopat något undantag enligt direktivet för att berättiga överträdelsen. Svårigheterna att anpassa sig till direktivets krav, i synnerhet beträffande kvaliteten på badplatser i inlandsvatten, omfattas inte av något av de undantag som anges i direktivet.

23. Den ovannämnda argumentationen visar således att medlemsstaten har medgett att överträdelse fortfarande förelåg 1998, vilket innebär att kommissionen, i motsats till Republiken Portugals påstående, har uppfyllt sina skyldigheter i förfarandet att visa att den påstådda situationen verkligen föreligger. [9]

24. Jag anser därför att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 jämförd med artikel 3 i direktivet genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att anpassa sina kvalitetsnormer för badvatten efter de tvingande värden som föreskrivs i direktivet.

B — *Den andra anmärkningen: Att otillräckligt antal inlandsbadplatser har angivits*

1) Parternas argument

25. Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att de portugisiska myndigheterna inte har angivit alla befintliga inlandsbadplatser i enlighet med artikel 1.2 och således underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger den med stöd av artikel 4.1 i direktivet. [10] Kommissionen har hävdat att de portugisiska myndigheterna, under hela det administrativa förfarandet, ombads att förklara den avvikelse som föreligger mellan antalet angivna inlandsbadplatser och det större antalet flodstränder som förekommer i ett program för vilket Republiken Portugal ansökt om gemenskapsstöd.

26. Såtillvida preciserade kommissionen i sin formella underrättelse [11] att det vid slutet av år 1995 fanns 26 inlandsbadplatser angivna av de portugisiska myndigheterna i deras rapport för badsäsongen. Emellertid angav Republiken Portugal samma dag, inom ramen för programmet för värdering av flodstränder, 91 projekt som åtnjutit gemen-

9 — Se bland annat dom av den 25 november 1999 i mål C-96/98, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-8531), punkt 36, och av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 27.

10 — Se ansökan (punkt 27).

11 — Punkt 4.

skapsstöd. Enligt kommissionen visar avvikelsen mellan antalet angivna inlandsbadplatser och antalet flodstränder att det föreligger en överträdelse av direktivets bestämmelser. Kommissionen har nämligen kunnat konstatera att Republiken Portugal medgivit att flodstränderna omfattas av direktivets bestämmelser varför dessa stränder skall anges i enlighet med direktivet.

27. De portugisiska myndigheterna har gjort gällande att lagen om införlivande av direktivet föreskriver ett system med klassificering av badplatser, där badning är uttryckligen tillåten då kvaliteten på vattnet inte innebär någon risk för människors hälsa. En årlig rapport om dessa platser har överlämnats till kommissionen. Införlivandelagen föreskriver härutöver badplatser som inte är klassificerade som badvatten men som besöks av ett stort antal badare och som, i händelse av positiva resultat under en säsong, kommer att klassificeras. [12] Om inte de konstaterade kvalitetsnormerna är förenliga med värdena i direktivet är badning uttryckligen förbjuden. Dessa platser förekommer inte i den årliga rapporten.

28. Enligt de portugisiska myndigheterna görs således en hälsokontroll av alla vatten, inklusive de flodstränder som besöks av ett stort antal badare. Republiken Portugal anser att kriteriet om ett stort antal badare inte bör tillämpas strikt. Tillämpningen av direktivet förutsätter att medlemsstaterna har uttrymme för skönsmässig bedömning vad gäller klassificeringen av badvatten. [13] Klassificeringen av vatten som badvatten jämställs emellertid av de portugisiska myndigheterna, enligt Republiken Portugal, med en uttrycklig tillåtelse eller till och med uppmuntran att bada.

2) Bedömning

29. För att kunna bedöma kommissionens andra anmärkning avseende otillräckligt angivande av inlandsbadplatser, skall jag först utreda vad som avses med inlandsbadplatser i direktivets mening. Utifrån detta kan det konstateras att vissa av dessa platser, i strid med direktivet, inte är angivna av Republiken Portugal trots att de omfattas av direktivets tillämpningsområde. Medlemsstaten har lagt till ett villkor som inte anges i direktivet beträffande definitionen av badplatser och begränsar med detta villkor direktivets tillämpning.

30. I första hand skall det erinras om att enligt artikel 1.2 i direktivet skall med badplats avses varje plats där badvatten finns. För att kvalificeras som badvatten skall vattnet uppfylla två villkor. Det skall för det

12 — Se duplik (punkt 5).

13 — Se duplik (punkt 9).

första handla om rinnande eller stillastående sötvatten eller havsvatten, med undantag av vatten avsett för terapeutiska ändamål och vatten som används i simbassänger. För det andra skall badning i dessa vatten vara uttryckligen tillåtet av de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat, eller inte vara förbjudet och traditionellt utövas av ett stort antal badare.

31. Det är nödvändigt att medlemsstaterna anger sina badplatser, eftersom det i direktivet föreskrivs att kvalitetsnormerna för *alla* [14] badplatser i varje medlemsstat skall respektera de tvingande gränsvärdena i bilagan till detta. Termerna i definitionen av badvatten är klara och tydliga. Endast det andra alternativet i det andra villkoret, att badning traditionellt utövas av ett *stort antal* badare, lämnar utrymme för medlemsstaternas bedömning. Republiken Portugal har, i den nationella lagen om införlivande tolkat dessa termer som motsvarande *ungefär 100 badare per dag.* [15] Ordet *ungefär* understryker medlemsstatens flexibla användning av detta begrepp och kommissionen ifrågasätter inte denna tolkning i den nationella lagstiftningen. [16]

32. Enligt direktivet skall medlemsstaterna även lämna in en årlig rapport med provtagningsresultaten till kommissionen, som på grundval av dessa resultat och efter en kontroll av dessa upprättar en årlig sammanfattande rapport. Genom att underlåta att angeoch utföra provtagningar på vissa badplatser undandrar medlemsstaten dessa från kommissionens kontroll.

33. Domstolen har fastställt att begreppet badvatten skall tolkas mot bakgrund av direktivets ändamål, såsom det uttrycks i de två inledande skälen, enligt vilka det "för att skydda miljön och människors hälsa är nödvändigt att minska föroreningen av badvatten och att skydda sådant vatten mot ytterligare försämring" och "en kontroll av badvatten är nödvändig för att inom ramen för den gemensamma marknaden uppnå gemenskapens mål vad avser en förbättring av levnadsvillkoren, en harmonisk utveckling av ekonomiska verksamheter inom gemenskapen som helhet och en fortgående och balanserad tillväxt". [17]

34. Denna målsättning kan inte uppfyllas om flodstränder, där badning inte är uttryckligen tillåten men inte heller förbjuden av de

14 — Min kursivering, artikel 3.1 i direktivet.

15 — Se svaromålet, s. 13.

16 — Ibidem.

17 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Storbritannien (punkt 33 och följande punkter).

portugisiska myndigheterna, och där badning förekommer, inte anges som badplatser i enlighet med direktivet och därigenom undandras kommissionens kontroll.

35. Min uppfattning är att det i Portugal existerar flodstränder som inte är angivna som inlandsbadplatser men som borde lyda under direktivet.

36. Enligt de portugisiska myndigheternas förklaring görs det i portugisisk lag skillnad mellan klassificerade badplatser och icke-klassificerade badplatser. [18] De klassificerade platserna förekommer i den årliga rapport som skickas till kommissionen, och kontrollen av dessa orsakar inga problem. Annorlunda förhåller det sig med de icke-klassificerade platserna som inte förekommer i den årliga rapporten, såvida de inte traditionellt besöks av ett stort antal badare och under en badsäsong uppnår resultat som är förenliga med de kvalitetsnormer som anges i direktivet.

37. Enligt min uppfattning bör det undersökas huruvida de flodstränder som de portugisiska myndigheterna betecknar som icke-klassificerade omfattas av definitionen av badplatser såsom den föreskrivs i artikel 1.2 i direktivet. Enligt den första delen i definitionen rör det sig om rinnande vatten i vilket badning inte är förbjuden av de nationella myndigheterna och utövas traditionellt av ett stort antal badare såsom föreskrivs i andra delen av alternativet i andra villkoret.

38. Jag anser att de portugisiska myndigheterna har infört ett nytt kriterium, som inte anges i direktivet för angivande av badplatser, nämligen att resultaten under en säsong skall överensstämma med direktivets normer, och har således gjort tillämpningen av direktivet mera restriktiv. En sådan situation strider mot Republiken Portugals skyldigheter enligt direktivet genom att äventyra direktivets ändamålsenliga verkan. [19]

39. Vatten som används för badning behöver enligt direktivets bestämmelser eller syfte inte uppfylla de tvingande gränsvärden som föreskrivs i direktivet under ett år för att kunna klassificeras som badplatser. Ett sådant krav skulle innebära att vissa badvatten endast angavs som badplatser i den mening som avses i direktivet för det fall de uppnådde positiva resultat under en säsong.

18 — Se punkt 32 i detta förslag.

19 — Se, bland annat, angående medlemsstaters skyldighet att respektera ett direktivs ändamålsenliga verkan, dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73), punkt 73, av den 22 september 1983 i mål 271/82, Auer mot Ministère public (REG 1983, s. 2727; svensk specialutgåva, volym 7, s. 253), punkt 19, av den 5 maj 1994 i mål C-421/92, Habermann-Beltermann (REG 1994, s. I-1657), punkt 24, av den 12 juni 2003 i mål C-130/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2003, s. I-5829), punkt 65.

40. Så snart flodstränderna i fråga uppfyller villkoren i den definition som anges i direktivet, skall Republiken Portugal ange dem som badplatser och tillse att de tvingande gränsvärdena respekteras där, utan att vänta tills ett eller flera år förflutit för att uppnå en hel säsong med positiva resultat.

C — Den tredje anmärkningen: Underlåtenhet att utföra provtagningar med minst den frekvens som föreskrivs i direktivet

1) Parternas argument

41. Flodstränder som besöks av ett stort antal badare per dag är således per definition badvatten i den mening som avses i artikel 1 i direktivet, och genom att inte tillämpa de bestämmelser som föreskrivs i direktivet på dessa har Republiken Portugal underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

43. Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att Republiken Portugal inte har respekterat den i artikel 6.1 och 6.2 i direktivet föreskrivna minimifrekvensen för provtagning. Kommissionen har visserligen medgett att provtagning på de angivna badplatserna har utförts till 100 procent. Eftersom inte alla befintliga badplatser har angivits kan det emellertid konstateras att minimifrekvensen för provtagning inte har respekterats avseende de badplatser som inte angivits. [20]

42. Republiken Portugal har därför underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i förening med artikel 1.2 i direktivet, genom att låta klassificeringen av badplatser bero på huruvida provtagningsresultaten under en säsong överensstämmer med de värden i direktivet som avser flodstränder där badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare. Kommissionens andra anmärkning är därför välgrundad.

44. De portugisiska myndigheterna har i sitt svaromål hävdat att denna anmärkning från kommissionen är ny och att den inte förekommer i det motiverade yttrandet. De har av denna anledning inte haft möjlighet att svara på dessa i det administrativa skedet. [21] De har som stöd för sin inställning hänvisat till domstolens rättspraxis, enligt vilken de anmärkningar som framförs i det motiverade yttrandet och i ansökan skall vara identiska för att kunna prövas i sak. [22]

20 — Se ansökan (punkt 29).

21 — Se svaromålet (punkt 12).

22 — Se dom av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-2487), punkterna 30 och 31.

45. Kommissionen har i sin replik svarat att anmärkningen angående den överträdelse som avser provtagningsfrekvensen förekommer såväl i den formella underrättelsen som i det motiverade yttrandet, således sedan början av fördragsbrottsförfarandet mot medlemsstaten. Enligt kommissionen har inte föremålet för talan ändrats varför den har avvisat påståendet om åsidosättande.

2) Bedömning

46. För att kunna bedöma den tredje anmärkningen bör det först prövas huruvida kommissionen har respekterat bestämmelsen om att föremålet för talan skall vara identiskt under alla delar av förfarandet.

47. Enligt fast rättspraxis är det administrativa förfarandets syfte att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen. [23] Följaktligen avgränsas föremålet för talan under det administrativa förfarandet och kan inte utvidgas i ansökan. En utvidgning av föremålet för talan skulle påverka medlemsstatens rätt till försvar negativt och därför kan talan inte grundas på något annat än de anmärkningar som framförts under det administrativa förfarandet. [24]

48. Det skall erinras om att det är nödvändigt att föremålen för anmärkningarna är identiska under hela förfarandet för att säkerställa ett kontradiktoriskt förfarande och härigenom ge medlemsstaten möjlighet att säkra sitt försvar. Såsom domstolen har fastställt är uppfyllandet av detta ändamål "en av fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida". [25]

49. Domstolen har emellertid mildrat kravet genom att ange att det [26] "inte är så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan den formella underrättelsen, det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan till domstolen, under förutsättning att tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats utan endast inskränkts".

23 — Se dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3463), punkt 23, och av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-305), punkt 10.

24 — Se dom av den 11 juli 1984 i mål C-51/83, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. 2793), punkt 4, av den 11 juni 1998 i mål C-206/96, kommissionen mot Luxemburg (REG 1998, s. I-3401), punkt 13, av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Storbritannien (REG 1999, s. I-2023), punkt 36, och av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 51.

25 — Dom av den 8 februari 1983 i mål C-124/81, kommissionen mot Storbritannien (REG 1983, s. 203; svensk specialutgåva VII, s. 1), punkt 6.

26 — Dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-5449), punkt 56.

50. I förevarande fall anser jag inte att kommissionen har utvidgat tvisteföremålet i ansökan i förhållande till föremålet i det administrativa förfarandet.

51. Utvecklingen av klagomålet medför visserligen vissa nyanser i de olika skedena i det administrativa förfarandet och tvisteförfarandet. I den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet hänvisade kommissionen till avvikelserna från provtagningsfrekvensen på angivna badplatser. [27] I ansökan till domstolen hävdade kommissionen sedan att underlåtelsen att uppfylla skyldigheterna angående provtagning avsåg de flodstränder som inte angivits som inlandsbadvatten. [28]

52. Jag anser dock inte att denna skillnad innebär någon substantiell ändring i målet. Såtillvida har tvisteföremålet inte ändrats och rätten till försvar har således iakttagits.

53. Kommissionens anmärkning angående underlåtenheten att iaktta provtagningsfrekvensen hänger nära samman med den föregående anmärkningen beträffande otillräckligt angivande av badplatser. I den föregående anmärkningen gjorde kommissionen gällande att medlemsstaten inte har tillämpat direktivet och de skyldigheter som föreskrivs i detta angående vissa badplatser, såsom den i direktivet föreskrivna och definierade skyldigheten om provtagning.

54. Enligt artikel 6 i direktivet är provtagningsskyldigheten ett sätt att kontrollera och säkra kvaliteten på badvatten i förhållande till de kvalitetsnormer som anges i bilagan till direktivet. Denna skyldighet är tvingande och från den medges enligt direktivet inga undantag. Alla medlemsstater måste således uppfylla sina provtagningsskyldigheter för alla sina badvatten.

55. Om en medlemsstat inte har angivit vissa av sina vatten som badvatten i enlighet med direktivet kan det antas att medlemsstaten inte heller har utfört de föreskrivna provtagningarna. I förevarande fall har de badvatten som inte angivits av Republiken Portugal inte heller varit föremål för provtagningar.

56. Jag anser att anmärkningen om underlåtelse att iaktta provtagningsfrekvensen på icke-angivna badplatser är en logisk och automatisk följd av kommissionens föregående anmärkning, enligt vilken medlemsstaten har underlåtit att ange badplatser enligt direktivet och således inte har tillämpat sina skyldigheter angående dessa platser.

27 — Se ansökan (bilaga 1, formell underrättelse, punkt 2).
28 — Se ansökan (punkt 29).

57. I förevarande fall föreligger således inte någon omständighet som påverkar rätten till försvar. Medlemsstaten har tidigare under hela det administrativa förfarandet och tvisteförfarandet haft möjlighet att svara angående uppfyllandet av skyldigheterna i direktivet, såsom skyldigheten att genomföra provtagning på de icke-angivna badplatserna, inom ramen för anmärkningen om medlemsstatens underlåtelse att ange badplatser. Jag anser således att kraven på processuella garantier, såsom överensstämmelse mellan tvisteföremålen och rätten till försvar, har uppfyllts i förevarande fall.

58. Kommissionens anmärkning kan prövas i sak. Då medlemsstaten inte har framställt någon giltig grund för sitt bestridande skall kommissionens anmärkning godtas.

IV — Förslag till avgörande

59. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall besluta följande:

"1) Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i förening med artikel 3 i bilagan och enligt artiklarna 1.2, 6.1 och 6.2 i rådets direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten, genom att underlåta att vidta alla nödvändiga åtgärder för att anpassa kvaliteten på badvattnen efter de gränsvärden som föreskrivs i artikel 3 i direktivet, genom att inte ange alla inlandsbadplatser och genom att inte utföra provtagningar med minst den frekvens som anges i direktivet.

2) Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.