OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 23 października 2003 r. [1]

1. W niniejszej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zamierza wykazać, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. dotyczącej jakości wody w kąpieliskach [2] (zwanej dalej „dyrektywą").

I — Ramy prawne

2. Na poparcie skargi Komisja stwierdza, że Republika Portugalska naruszyła kilka przepisów dyrektywy poprzez:

— niepodjęcie kroków koniecznych w celu zapewnienia zgodności jakości wody w kąpieliskach z wartościami ustanowionymi w art. 3 dyrektywy;

— niewyznaczenie wszystkich kąpielisk wewnętrznych istniejących w Portugalii oraz

— nieprzestrzeganie minimalnej częstotliwości pobierania próbek.

3. Według motywu pierwszego dyrektywy ma ona na celu ochronę środowiska oraz zdrowia publicznego poprzez zmniejszenie zanieczyszczenia wody w kąpieliskach oraz jej ochronę przed dalszym zanieczyszczeniem.

4. Zgodnie z art. 1 dyrektywy:

„1. Niniejsza dyrektywa dotyczy jakości wody w kąpieliskach, z wyjątkiem wody przeznaczonej do celów terapeutycznych oraz wody używanej w basenach.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 1976, L 31, str. 1.

2. Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »woda w kąpieliskach« oznacza wszelkie słodkie wody bieżące lub stojące lub ich obszary oraz wodę morską, w której:

— kąpiel jest wyraźnie dozwolona przez właściwe władze każdego Państwa Członkowskiego

lub

— kąpiel nie jest zabroniona oraz jest tradycyjnie praktykowana przez dużą liczbę kąpiących się;

b) »teren kąpielowy [tj. kąpielisko]« oznacza każde miejsce, w którym występuje woda do kąpieli;

c) »sezon kąpielowy« oznacza okres, w którym można się spodziewać dużej liczby kąpiących się, w świetle miejscowych zwyczajów, wszelkich miejscowych przepisów, które mogą dotyczyć kąpania się oraz warunków pogodowych".

5. Załącznik do dyrektywy zawiera wykaz parametrów mikrobiologicznych i fizykochemicznych stosowanych do wody w kąpieliskach. Wykaz ten zawiera wartości wytyczne oraz wartości wymagane, których Państwa Członkowskie powinny przestrzegać dla wody w kąpieliskach, zgodnie z art. 2 i 3 dyrektywy. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy stanowi, że wartości ustanawiane przez Państwa Członkowskie dla wody w kąpieliskach „nie mogą być mniej rygorystyczne niż te określone w kolumnie I załącznika", czyli wartości wymagane.

6. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Państwa Członkowskie zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia, „aby w ciągu 10 lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy jakość wody w kąpieliskach była zgodna z wartościami dopuszczalnymi określonymi zgodnie z art. 3". Na mocy art. 4 ust. 3 dyrektywy w wyjątkowych okolicznościach Państwa Członkowskie mogą przewidzieć odstępstwa od tego terminu.

7. Osiągnięcie wartości wymaganych jest kontrolowane przez Państwa Członkowskie metodą pobierania próbek przewidzianą wyraźnie w art. 5 i 6 dyrektywy. Na mocy art. 5 ust. 2 dyrektywy odchylenia od wartości określonych w jej art. 3 nie są brane pod uwagę w przypadku klęsk żywiołowych. W załączniku do dyrektywy określona jest częstotliwość pobierania próbek oraz para-

metry, które Państwa Członkowskie zobowiązane są uwzględnić. Odstępstwa od zachowywania tych parametrów wyliczone są w art. 8 dyrektywy. Po zakończeniu każdego sezonu kąpielowego wyniki pobranych próbek przesyłane są Komisji, która na ich podstawie sporządza całościowe sprawozdanie [3].

8. Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii oraz Republiki Portugalskiej oraz dostosowań w traktatach [4] przewiduje okres przejściowy w zakresie transpozycji oraz stosowania dyrektywy. Na mocy art. 395 tego aktu Republika Portugalska zobowiązana była do transpozycji dyrektywy nie od dnia przystąpienia, ale od dnia 31 grudnia 1992 r.

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9. Na podstawie przekazanych przez Republikę Portugalską danych odnoszących się do sezonu kąpielowego 1995 w piśmie z dnia 21 października 1996 r. Komisja wezwała to Państwo Członkowskie do usunięcia uchybienia. Komisja zaznaczyła, po pierwsze, że niektóre kąpieliska nie odpowiadały wartościom wymaganym na podstawie dyrektywy, a po drugie, że pobierano z nich niewystarczającą liczbę próbek. Wreszcie Komisja zarzuciła Republice Portugalskiej sporządzenie nieprawidłowego spisu wewnętrznych kąpielisk, których liczba nie zgadzała się z liczbą kąpielisk rzecznych uprawnionych do korzystania z funduszy wspólnotowych.

10. W odpowiedzi na pismo wzywające ją do usunięcia uchybienia Republika Portugalska istotnie potwierdziła wystąpienie pewnych nieprawidłowości względem dyrektywy, wskazując jednocześnie programy wprowadzone w celu zaradzenia im.

11. Oceniwszy, że zastosowane środki były niewystarczające oraz że władze portugalskie potwierdziły wystąpienie niezgodności z dyrektywą sześć lat od upływu terminu przyznanego Republice Portugalskiej na transpozycję dyrektywy, w dniu 11 grudnia 1998 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię.

12. W odpowiedzi na uzasadnioną opinię władze portugalskie potwierdziły istnienie pewnych problemów i sporządziły wykaz działań podjętych w celu zaradzenia im. Na poparcie swojego twierdzenia powołały się

3 — Zgodnie z art. 13 dyrektywy, zmienionej dyrektywą Rady 91/692/EWG z dnia 23 grudnia 1991 r. normalizującą i racjonalizującą sprawozdania w sprawie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska (Dz.U. L 377, str. 48). Dyrektywa ta przewiduje, że roczne sprawozdanie skonsolidowane dotyczące wody w kąpieliskach sporządzane jest przez Komisję na podstawie danych przekazanych jej przez Państwa Członkowskie.

4 — Dz.U. 1985, L 302, str. 23.

na sprawozdanie całościowe za rok 1999[5], wykazujące znaczną poprawę. Uznając tę odpowiedź za niezadowalającą, w dniu 10 lipca 2001 r. Komisja wniosła niniejszą skargę.

III — Skarga

13. W skardze Komisja formułuje trzy zarzuty pod adresem Państwa Członkowskiego. Rozpatrzę je kolejno.

14. Komisja ocenia, że Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom na niej ciążącym na mocy dyrektywy poprzez:

— nieprzestrzeganie norm jakości ustanowionych przez dyrektywę;

— dokonanie niedokładnego spisu wszystkich kąpielisk oraz

— nieprzestrzeganie wymogu minimalnej częstotliwości pobierania próbek.

B — *W przedmiocie zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania norm jakości ustanowionych przez dyrektywę*

1) Argumentacja stron

15. Przedmiotem zarzutu Komisji wobec Republiki Portugalskiej jest występowanie znaczącej liczby kąpielisk, w których jakość wody nie osiąga wymaganych wartości dopuszczalnych określonych w dyrektywie, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 w związku z art. 3 dyrektywy.

16. W trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz postępowania sądowego Komisja powoływała się na dane dotyczące sezonów kąpielowych 1995-2000, twierdząc, że dane przekazane przez Republikę Portugalską w rocznym raporcie całościowym za rok 2000 wskazują, że jeszcze w tym sezonie kąpielowym stopień niezgodności norm jakości portugalskich kąpielisk z wartościami wymaganymi wynosił 7,8 % w kąpieliskach morskich oraz 31 % w kąpieliskach słodkowodnych[6].

5 — Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

6 — Zobacz skarga (pkt 26).

17. Republika Portugalska przypomina, że procent niezgodności wewnętrznych kąpielisk wynosił w sezonie kąpielowym 1998 nie 79 %, jak widniało to w sprawozdaniu Komisji, lecz 54 % [7]. Różnica ta wynikała z błędu, który wystąpił na etapie przekazywania danych pomiędzy Państwem Członkowskim a służbami Komisji, o którym Komisja została powiadomiona i którego nie poprawiła. Republika Portugalska dodaje, że nastąpiła znacząca poprawa tych wartości oraz jakości wody w kąpieliskach od kilku lat dzięki uruchomieniu programów krajowych.

2) Ocena

18. W celu dokonania oceny zarzutu pierwszego należy rozważyć, czy Państwo Członkowskie rzeczywiście nie zapewniło zgodności wszystkich swoich kąpielisk z przewidzianymi w dyrektywie normami jakości, jak utrzymuje Komisja.

19. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 4 ust. 1 dyrektywy nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek osiągnięcia pewnego rezultatu, a nie jedynie podjęcia niezbędnych kroków w celu zapewnienia zgodności jakości wody w kąpieliskach z wartościami wymaganymi na podstawie dyrektywy. Dyrektywa nakłada więc obowiązek rezultatu i poza przewidzianymi odstępstwami nie przyznaje Państwom Członkowskim możliwości powołania się na szczególne okoliczności uzasadniające uchybienie temu obowiązkowi [8].

20. Jak wiemy, Republika Portugalska miała obowiązek dostosować się do dyrektywy do dnia 1 stycznia 1993 r. Państwo Członkowskie nie zaprzecza zresztą, że mimo poprawy, jaka nastąpiła w kolejnych latach po upływie tego terminu, w trakcie sezonu kąpielowego 1998 normy jakości kąpielisk nie były zupełnie zgodne z wartościami z załącznika do dyrektywy.

21. Argumenty władz portugalskich, że mimo występowania w dalszym ciągu kąpielisk niezgodnych z wymogami należy stwierdzić poprawę wyników w trakcie kolejnych sezonów kąpielowych, przy czym zakres niezgodności z wymaganymi wartościami jest niższy od wskazanego przez Komisję, ograniczają się najwyżej do zakwestionowania zakresu zarzuconego uchybienia, lecz nie kwestionują zasadności zarzutu.

7 — Zobacz odpowiedź na skargę (str. 7).

8 — Zobacz wyroki z dnia 14 lipca 1993 r. w sprawie C-56/90 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-4109, pkt 42-44; z dnia 12 lutego 1998 r. w sprawie C-92/96 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-505, pkt 27 i nast.; z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie C-198/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3257, pkt 35 oraz z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie C-307/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-3933, pkt 48.

22. Ponadto nie powołano się na żadne z przewidzianych w dyrektywie odstępstw w celu uzasadnienia zarzucanego uchybienia. Trudności w dostosowaniu się do wymogów dyrektywy, zwłaszcza w zakresie jakości kąpielisk w wodach wewnętrznych, nie są objęte żadnym z odstępstw przewidzianych w dyrektywie.

C — *W przedmiocie zarzutu dotyczącego niedokładności spisu wszystkich wewnętrznych kąpielisk*

1) Argumentacja stron

23. Twierdzenia takie dowodzą, że Państwo Członkowskie przyznało fakt istnienia naruszenia jeszcze w 1998 r., co pozwala stwierdzić, że Komisja spełniła ciążący na niej w postępowaniu ciężar udowodnienia, że wbrew oświadczeniu Republiki Portugalskiej zarzucane zdarzenia istotnie miały miejsce [9].

25. Komisja utrzymuje, że władze portugalskie nie wyznaczyły wszystkich wewnętrznych kąpielisk zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy, uchybiając w ten sposób zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy [10]. Komisja wyjaśnia, że w toku całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wzywała władze portugalskie do wyjaśnienia różnicy istniejącej pomiędzy liczbą ustalonych kąpielisk a wyższą od niej liczbą kąpielisk rzecznych, widniejącą w programie działania przedłożonym jej przez Republikę Portugalską w celu uzyskania finansowania ze środków wspólnotowych.

24. W konsekwencji, moim zdaniem, nie podejmując wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia zgodności jakości wody w kąpieliskach z wymaganymi wartościami dopuszczalnymi narzuconymi przez dyrektywę, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 1 w związku z art. 3 dyrektywy.

26. W piśmie wzywającym Republikę Portugalską do usunięcia uchybienia [11] Komisja uściśliła, że w końcu roku 1995 istniało 26 wewnętrznych kąpielisk, które władze portugalskie wskazały w sprawozdaniu dotyczącym sezonu kąpielowego. Jednakże w tym samym okresie Republika Portugalska zaakceptowała 91 projektów korzystających z funduszy wspólnotowych w ramach programu uatrakcyjniania kąpielisk rzecznych.

9 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie C-96/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-8531, pkt 36 oraz z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-147/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2387, pkt 27.

10 — Zobacz skarga (pkt 27).

11 — Zobacz pkt 4.

Według Komisji, brak zgodności pomiędzy liczbą ustalonych wewnętrznych kąpielisk a liczbą kąpielisk rzecznych pozwala wykazać, że nastąpiło naruszenie przepisów dyrektywy. Komisja zauważa, że Republika Portugalska przyznaje, iż kąpieliska rzeczne poddane są wymogom dyrektywy i powinny być zgodnie z nią wyznaczone.

27. Władze portugalskie zapewniają, że przepisy transponujące dyrektywę przewidują kategorię klasyfikowanych kąpielisk, w których kąpiel jest wyraźnie dozwolona, jeżeli jakość wody nie przedstawia żadnego zagrożenia dla zdrowia publicznego. Takie kąpieliska są przedmiotem rocznego sprawozdania przedkładanego Komisji. Ponadto przepisy te przewidują kategorię kąpielisk niezaliczanych do wód w kąpieliskach, które są uczęszczane przez dużą liczbę kąpiących się i które są następnie klasyfikowane na podstawie pozytywnych wyników osiągniętych w trakcie jednego sezonu [12]. Jeżeli stwierdzone normy jakości są niezgodne z wartościami z dyrektywy, kąpiel jest wyraźnie zabroniona. Takie tereny nie są ujęte w rocznym sprawozdaniu.

28. Według władz portugalskich Republika Portugalska przeprowadza w ten sposób kontrolę sanitarną wszystkich wód, w tym kąpielisk rzecznych, uczęszczanych przez dużą liczbę kąpiących się, albowiem kryterium to nie musi być sztywno stosowane. Stosowanie dyrektywy dopuszcza margines swobodnego uznania Państw Członkowskich w zakresie klasyfikowania wody jako wody w kąpieliskach [13]. Zdaniem Republiki Portugalskiej, klasyfikowanie wody jako wody w kąpieliskach jest równoznaczne z wyraźnym przyzwoleniem na kąpiel, a nawet zachęcaniem do niej przez władze krajowe.

2) Ocena

29. W celu dokonania oceny zarzutu drugiego, dotyczącego nieujęcia w spisie wszystkich wewnętrznych kąpielisk, skoncentruję się wpierw na pojęciu wewnętrznych kąpielisk w rozumieniu dyrektywy, aby stwierdzić następnie, że niektóre z nich nie zostały ujęte przez Republikę Portugalską w spisie, chociaż podlegały zakresowi stosowania dyrektywy. Państwo Członkowskie dodaje bowiem do wyznaczania kąpielisk nieprzewidzianą w dyrektywie przesłankę, przez co ogranicza wdrożenie dyrektywy.

30. Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy kąpielisko oznacza miejsce, w którym występuje woda do kąpieli. Aby kąpielisko mogło być klasyfikowane jako takie,muszą zostać spełnione

12 — Zobacz duplika (pkt 5).

13 — Zobacz duplika (pkt 9).

kumulatywnie dwie przesłanki. Po pierwsze, musi chodzić o wody lub ich część, słodkie, bieżące lub stojące oraz wodę morską, z wyjątkiem wody przeznaczonej do celów terapeutycznych oraz wody używanej w basenach, w myśl art. 1 ust. 1 dyrektywy. Po drugie, w takiej wodzie kąpiel jest albo wyraźnie dozwolona przez właściwe władze każdego Państwa Członkowskiego, albo nie jest zabroniona oraz jest tradycyjnie praktykowana przez dużą liczbę kąpiących się.

31. Wyznaczenie kąpielisk przez Państwa Członkowskie jest konieczne, ponieważ dyrektywa przewiduje, że normy jakości *wszystkich* [14] kąpielisk każdego Państwa Członkowskiego muszą osiągać obowiązujące wartości dopuszczalne określone w załączniku do niej. Elementy definicji wody w kąpieliskach są wyraźne i precyzyjne. Jedynie hipoteza z art. 1 ust. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy, czyli praktykowanie kąpieli przez *dużą liczbę* kąpiących się, pozostawia Państwom Członkowskim pewną swobodę uznania. W krajowych przepisach transponujących Republika Portugalska dokonała wykładni określenia „duża liczba" jako odpowiadającej *około 100 kąpiących się dziennie* [15]. Słowo *około* uwydatnia elastyczne użycie tego pojęcia przez Państwo Członkowskie, a Komisja nie kwestionuje dokonanej w prawie krajowym wykładni pojęcia zawartego w dyrektywie [16].

32. Podobnie na mocy dyrektywy Państwa Członkowskie przedkładają Komisji roczne sprawozdanie z wynikami pobrania próbek, na podstawie których po dokonaniu ich kontroli Komisja sporządza roczne sprawozdanie całościowe. Nie wyznaczając niektórych ze swych kąpielisk oraz nie pobierając z nich próbek, Państwo Członkowskie wyłączało je spod kontroli Komisji.

33. Trybunał wykazał już, że pojęcie „wody w kąpieliskach" powinno być rozumiane w świetle celów dyrektywy, wyrażonych w pierwszych dwóch motywach, zgodnie z którymi „w celu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego niezbędne jest zmniejszenie zanieczyszczenia wody w kąpieliskach oraz ochrona takiej wody przed dalszym zanieczyszczeniem" oraz „nadzór nad wodą w kąpieliskach jest konieczny dla osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, celów Wspólnoty w odniesieniu do polepszenia warunków życia, harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej we Wspólnocie oraz ciągłego i zrównoważonego wzrostu" [17].

34. Cele powyższe nie zostałyby osiągnięte, gdyby kąpieliska rzeczne, w których kąpiel nie jest wyraźnie dozwolona, ale nie jest

14 — Wyróżnienie moje, art. 3 ust. 1 dyrektywy.

15 — Zobacz odpowiedź na skargę, str. 13.

16 — Idem.

17 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 33 i nast.

również zabroniona przez władze portugalskie i w których istnieje praktyka kąpieli, nie były wyznaczone jako kąpieliska zgodnie z dyrektywą, a tym samym były wyłączone spod kontroli Komisji.

35. Sądzę, że w Portugalii występują kąpieliska rzeczne niewyznaczone jako wewnętrzne kąpieliska, które wszak również powinny podlegać dyrektywie.

36. Według wyjaśnień władz portugalskich, prawo portugalskie rozróżnia klasyfikowane i nieklasyfikowane kąpieliska [18]. Kąpieliska klasyfikowane ujęte są w rocznym sprawozdaniu przedkładanym Komisji, a ich kontrolowanie nie sprawia problemu. Inaczej jest z kąpieliskami nieklasyfikowanymi, które nie są ujęte we wspomnianym sprawozdaniu, chyba że są uczęszczane przez dużą liczbę kąpiących się oraz osiągną w jednym sezonie kąpielowym wyniki zgodne z normami jakości przewidzianymi w dyrektywie.

37. Moim zdaniem, należy zbadać, czy kąpieliska rzeczne uznawane przez władze portugalskie za niesklasyfikowane mogą być ujęte w ramy definicji kąpielisk, ustanowionej w art. 1 ust. 2 dyrektywy. Zgodnie z pierwszą częścią definicji chodzi o wody bieżące, w których kąpiel nie jest zabroniona przez władze krajowe oraz jest tradycyjnie praktykowana przez dużą liczbę kąpiących się, jak to przewiduje wspomniany art. 1 ust. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy.

38. Moim zdaniem, władze portugalskie wprowadziły nowe, nieprzewidziane przez dyrektywę kryterium wyznaczania kąpielisk, a mianowicie kryterium zgodności wyników z jednego sezonu kąpielowego z normami dyrektywy. W ten sposób władze portugalskie bardziej restrykcyjnie zakreślają ramy wdrażania dyrektywy. Sytuacja taka jest sprzeczna ze zobowiązaniami Republiki Portugalskiej dotyczącymi dyrektywy, gdyż podważa jej skuteczność [19].

39. Zgodnie z przepisami oraz celami dyrektywy dla zaliczenia ich do kąpielisk wody używane do kąpieli nie muszą być poddane obowiązkowi spełnienia w trakcie jednego roku obowiązujących wartości dopuszczalnych przewidzianych przez dyrektywę. W rzeczywistości, według takiego wymogu, wyznaczenie niektórych wód jako kąpielisk w rozumieniu dyrektywy mogłoby mieć

18 — Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

19 — Zobacz w szczególności, w zakresie obowiązku przestrzegania przez Państwo Członkowskie zasady skuteczności („effet utile") dyrektywy, wyroki z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. str. 497, pkt 73; z dnia 22 września 1983 r. w sprawie 271/82 Auer, Rec. str. 2727, pkt 19; z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie C-421/92 Habermann-Beltermann, Rec. str. I-1657, pkt 24 oraz z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-130/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5829, pkt 65.

miejsce tylko wówczas, gdy osiągnęłyby one pozytywne wyniki podczas jednego sezonu kąpielowego.

40. Tak więc z samego faktu, że kąpieliska rzeczne spełniają wymogi definicji przewidzianej przez dyrektywę, Republika Portugalska powinna wyznaczyć je jako kąpieliska i dbać o to, aby osiągały obowiązujące wartości dopuszczalne, nie czekając na upływ jednego, względnie kilku lat dla osiągnięcia pozytywnych wyników w przeciągu całego sezonu.

41. Kąpieliska rzeczne, uczęszczane przez dużą liczbę kąpiących się dziennie, są zatem z definicji wodami w kąpieliskach w rozumieniu art. 1 dyrektywy, dlatego nie stosując względem nich zobowiązań stąd wynikających, Republika Portugalska uchybiła swoim zobowiązaniom.

42. W konsekwencji, uzależniając ujęcie kąpielisk w spisie od wymogu, aby wyniki pobranych próbek były w trakcie całego sezonu zgodne z wartościami z dyrektywy dotyczącymi kąpielisk rzecznych, w których kąpiel nie jest zabroniona, a które są tradycyjnie uczęszczane przez dużą liczbę kąpiących się, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 1 dyrektywy w związku z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy. Analizowany zarzut powinien zatem zostać uwzględniony.

D — *W przedmiocie zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania minimalnej częstotliwości pobierania próbek przewidzianej przez dyrektywę*

1) Argumentacja stron

43. Komisja stwierdziła w skardze, że Republika Portugalska nie przestrzegała minimalnej częstotliwości pobierania próbek przewidzianej w art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy. Komisja przyznaje oczywiście, że próbki są pobierane ze 100 % wyznaczonych kąpielisk. Ponieważ wyznaczenie kąpielisk nie jest jednak przeprowadzone w całości, częstotliwość nie została zachowana w zakresie kąpielisk niewyznaczonych [20].

44. Władze portugalskie utrzymują, że jest to nowy zarzut Komisji, który nie znalazł się w uzasadnionej opinii. Z tego powodu władze portugalskie nie miały możliwości obrony przed tymi zarzutami w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi [21]. Na poparcie swojego stanowiska powołują się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zarzuty podniesione w uzasadnionej opinii oraz skardze powinny być jednakowe, pod rygorem niedopuszczalności zarzutu [22].

20 — Zobacz skarga (pkt 29).

21 — Zobacz odpowiedź na skargę (pkt 12).

22 — Zobacz wyrok z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-256/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2487, pkt 30 i 31.

45. Komisja odpowiedziała w replice, że zarzut nieprzestrzegania minimalnej częstotliwości pobierania próbek znajduje się zarówno w piśmie wzywającym Republikę Portugalską do usunięcia uchybienia, jak i w uzasadnionej opinii, czyli od początku postępowania o stwierdzenie uchybienia przeciwko Państwu Członkowskiemu. Według Komisji, przedmiot sporu nie został zmieniony, a w konsekwencji Komisja odrzuca twierdzenia oparte na naruszeniu prawa do obrony.

2) Ocena

46. Ocena trzeciego zarzutu wymaga odpowiedzi na wstępne pytanie o to, czy Komisja przestrzegała zasady niezmienności przedmiotu sporu na poszczególnych etapach postępowania.

47. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie Państwu Członkowskiemu wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego oraz skuteczne wykorzystanie środków obrony względem zarzutów sformułowanych przez Komisję [23]. W konsekwencji zakres przedmiotu sporu jest określony w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi i nie może zostać rozszerzony na etapie skargi. Rozszerzenie przedmiotu sporu na etapie skargi szkodziłoby prawu do obrony Państwa Członkowskiego i z tego powodu skarga może być oparta wyłącznie na zarzutach przedstawionych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi [24].

48. Przypomnijmy, że identyczność przedmiotu zarzutów w trakcie całego postępowania jest konieczna dla zagwarantowania przestrzegania zasady kontradyktoryjności, a tym samym zapewnienia Państwu Członkowskiemu możliwości obrony. Jak uściślił to Trybunał już w przeszłości, poszanowanie tej zasady stanowi „konieczną i świadomie wprowadzoną przez Traktat gwarancję, a jej przestrzeganie świadczy o materialnej prawidłowości postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia Państwa Członkowskiego" [25].

49. Jednakże Trybunał złagodził wymóg niezmienności zarzutów, wskazując, że „nie może on narzucać w każdym przypadku zupełnej zgodności pomiędzy zarzutami przedstawionymi w piśmie wzywającym do usunięcia uchybienia, konkluzją umotywowanej opinii oraz żądaniem skargi, jeśli przedmiot sporu nie został rozszerzony ani zmieniony, a wręcz zawężony" [26].

23 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie C-152/98 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3463, pkt 23 oraz z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-305, pkt 10.

24 — Zobacz wyroki z dnia 11 lipca 1984 r. w sprawie 51/83 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 2793, pkt 4; z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawie C-206/96 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-3401, pkt 13; z dnia 22 kwietnia 1999 r. w sprawie C-340/96 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-2023, pkt 36 oraz z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-5901, pkt 51.

25 — Zobacz wyrok z dnia 8 lutego 1983 r. w sprawie 124/81 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 203, pkt 6.

26 — Zobacz wyrok z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5449, pkt 56.

50. W tym przypadku nie można zarzucić Komisji rozszerzenia przedmiotu sporu w skardze w odniesieniu do przedmiotu postępowania poprzedzającego jej wniesienie.

51. Prawdą jest, że rozwój sytuacji w odniesieniu do tego zarzutu pociąga za sobą pojawianie się pewnych niuansów na poszczególnych etapach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania sądowego. W piśmie wzywającym do usunięcia uchybienia oraz w uzasadnionej opinii Komisja powołuje się na niezgodność minimalnej częstotliwości pobierania próbek z wyznaczonych kąpielisk [27]. Następnie Komisja stwierdza, że uchybienie obowiązkowi pobierania próbek dotyczy kąpielisk rzecznych nieujętych w spisie jako wody wewnętrznych kąpielisk [28].

52. Jednakże jestem zdania, że ten niuans nie zmienia zasadniczo istoty rzeczy. W konsekwencji przedmiot sporu nie został zmieniony, a prawo do obrony było uszanowane.

53. Zarzut dotyczący nieprzestrzegania minimalnej częstotliwości pobierania próbek jest bowiem nierozerwalnie związany z poprzednim zarzutem przedstawionym przez Komisję, dotyczącym niedokładności spisu wszystkich kąpielisk. Komisja zarzuciła rzeczonemu Państwu Członkowskiemu brak stosowania dyrektywy i wypełniania obowiązków w niej nałożonych w zakresie niektórych kąpielisk, takich jak objęty dyrektywą obowiązek przeprowadzenia pobierania wymaganych próbek.

54. Na mocy art. 6 dyrektywy obowiązek pobrania próbek jest instrumentem pozwalającym na kontrolę i upewnienie się o jakości wody w kąpieliskach względem norm jakości przewidzianych w załączniku do dyrektywy. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny, przy czym dyrektywa nie przewiduje odstępstw od niego. Wszystkie Państwa Członkowskie powinny zatem spełnić wspomniany obowiązek w stosunku do wszystkich kąpielisk.

55. W konsekwencji, jeżeli niektóre wody nie zostały ujęte przez Państwo Członkowskie w spisie jako wody w kąpieliskach zgodnie z dyrektywą, istnieje znaczne podejrzenie, że owo Państwo Członkowskie nie dokonało również pobrania próbek w niej przewidzianych. W tym przypadku z wód nieujętych w spisie przez Republikę Portugalską i w stosunku do których Państwo Członkowskie nie stosuje dyrektywy, nie dokonuje się również pobierania próbek.

56. Moim zdaniem, zarzut dotyczący nieprzestrzegania minimalnej częstotliwości pobierania próbek z niewyznaczonych kąpielisk jest logicznym i samoczynnym następstwem poprzedniego zarzutu Komisji, według którego Państwo Członkowskie nie wyznaczyło kąpielisk zgodnie z dyrektywą, przez co nie wywiązywało się z obowiązków w niej przewidzianych.

27 — Zobacz skarga (załącznik 1, pismo wzywające do usunięcia uchybienia, pkt 2).

28 — Zobacz skarga (pkt 29).

57. W tym przypadku nie ma zatem mowy o skutkach obejmujących prawo do obrony. Państwo Członkowskie miało w trakcie całego postępowania poprzedzającego oraz postępowania sądowego możliwość przedstawienia środków obrony dowodzących przestrzegania obowiązków nałożonych w dyrektywie, takich jak obowiązek pobierania próbek z niewyznaczonych kąpielisk w kontekście zarzucanego Państwu Członkowskiemu uchybienia w postaci nieujęcia jego kąpielisk w spisie. Sądzę, że wymogi gwarancji procesowych, zwłaszcza niezmienności przedmiotu sporu i prawa do obrony, zostały w tym przypadku spełnione.

58. Zarzut Komisji jest dopuszczalny i w braku wyjaśnień w tej kwestii ze strony Państwa Członkowskiego powinien zostać uwzględniony.

IV — Wnioski

59. W świetle powyższych uwag proponuję Trybunałowi wydanie następującego rozstrzygnięcia:

„1) Nie podejmując wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia zgodności jakości wody w kąpieliskach z wartościami dopuszczalnymi przewidzianymi w art. 3 dyrektywy Rady 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. dotyczącej jakości wody w kąpieliskach, nie wyznaczając wszystkich wewnętrznych kąpielisk oraz nie przestrzegając minimalnej częstotliwości pobierania próbek, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 1 tej dyrektywy w związku z art. 3 załącznika oraz art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania".