DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. december 2005 *

I sag C-26/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 27. januar 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved E. Braquehais Conesa, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Schiemann, N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) og E. Levits,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. juli 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1), henholdsvis artikel 5 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47), idet det dels ikke officielt har udpeget strandene »Vilela/A Videira«, »Niño do

Corvo« og »Canabal«, beliggende i Moaña kommune i Pontevedra-regionen i den selvstyrende region Galicien, som badeområder, dels ikke har vedtaget noget program for mindskning af forureningen i Ría de Vigo.

Retsforskrifter

2 Artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 76/160 definerer badevand som følger:

»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«.

3 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, fastsætter medlemsstaterne for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til de i bilaget anførte parametre.

4 Nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af dette direktiv bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af artikel 3.«

5 Artikel 1 i direktiv 79/923 fastsætter:

»Dette direktiv vedrører kvaliteten af skaldyrvande og finder anvendelse på kyst- og brakvand udpeget af medlemsstaterne som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr (bløddyr af muslingeklassen og snegleklassen) at leve og vokse deri, og for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet.«

6 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne foretager en første udpegning af skaldyrvande inden for en frist på to år efter meddelelsen af dette direktiv.«

7 Samme direktivs artikel 5 fastsætter:

»Medlemsstaterne udarbejder programmer med henblik på at mindske forureningen og sikre, at de udpegede vandområder inden for en frist på seks år efter udpegningen i henhold til artikel 4 er i overensstemmelse med de værdier, som medlemsstaterne fastsætter i henhold til artikel 3, og med bemærkningerne i kolonne G og I i bilaget.«

8 Bilaget til direktiv 79/923 angiver i parameter 10 med overskriften »Fækalcoliforme/100 ml« en referenceværdi på »≤ 300 i skaldyrkød og i væske mellem skallerne«. Denne værdi er anført i bilagets kolonne »G«, hvilket i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2, principielt gør denne til en vejledende og ikke en bindende værdi for medlemsstaterne.

9 I fodnote 1 til parameter 10 anføres det imidlertid: »Indtil vedtagelsen af et direktiv vedrørende beskyttelse af forbrugere af skaldyrprodukter må denne værdi dog ubetinget overholdes i vande, hvori der lever skaldyr, som umiddelbart kan fortæres af mennesker.«

10 Da artikel 395 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) ikke fastsætter nogen undtagelse for Kongeriget Spanien for så vidt angår direktiv 76/160 og direktiv 79/923, skulle kvaliteten af badevand i Spanien være i overensstemmelse med de ved direktiv 76/160 fastsatte grænseværdier fra den 1. januar 1986, og de i artikel 5 i direktiv 79/923 omhandlede programmer skulle have været udarbejdet senest den 30. oktober 1987.

Den administrative procedure

11 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 76/160 og direktiv 79/923, indledte den traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF mod denne medlemsstat ved den 25. januar 2001 at tilstille denne en åbningsskrivelse.

12 Efter at have afvist de argumenter, som den spanske regering fremførte som svar på åbningsskrivelsen, anmodede Kommissionen i en begrundet udtalelse af 1. juli 2002 Kongeriget Spanien om at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens modtagelse.

13 Da Kongeriget Spanien ikke besvarede den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen nærværende sag.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt om tilsidesættelse af direktiv 76/160

14 Som Kommissionen har præciseret i replikken, har den med dette første klagepunkt gjort gældende, at Kongeriget Spanien har undladt at udpege tre strande på den galiciske kyst som badeområder, men har derimod ikke gjort gældende, at Kongeriget Spanien har undladt at overholde de bindende grænseværdier i direktiv 76/160.

15 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 76/160 pålægger imidlertid ikke udtrykkeligt medlemsstaterne en forpligtelse til officielt at udpege strande eller andre lokaliteter som badeområder.

16 Tværtimod definerer dette direktivs artikel 1, stk. 2, litra a), badevand som vand, der enten af de kompetente myndigheder i hver medlemsstat udtrykkeligt er godkendt til badning, eller i hvilket badning ikke er forbudt, og som sædvanligvis anvendes til dette formål af et stort antal badende. Det følger af denne definitions andet led, at medlemsstaterne frit kan acceptere badning i visse vandområder uden nødvendigvis at udpege disse som badeområder.

17 Som generaladvokaten har anført i punkt 14 i forslaget til afgørelse, underbygges den manglende forpligtelse i direktiv 76/160 til officielt at udpege de omhandlede vandområder af den omstændighed, at andre direktiver om miljøbeskyttelse og den offentlige sundhed indeholder bestemmelser, som udtrykkeligt pålægger medlemsstaterne officielt at udpege eller kortlægge visse zoner eller vandområder før en bestemt dato.

18 Det følger heraf, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 76/160 ikke pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at foretage en officiel udpegning af badeområder, således som Kommissionen har hævdet.

19 Følgelig er det første klagepunkt uden grundlag og kan ikke tiltrædes.

Det andet klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 79/923

20 Mellem parterne er det ubestridt, at vandene i Ría de Vigo er blevet udpeget af Kongeriget Spanien som skaldyrvande i henhold til artikel 4 i direktiv 79/923.

21 Kongeriget Spanien har i svarskriftet principalt gjort gældende, at nævnte direktivs anvendelsesområde, som fastsat i direktivets artikel 1, er begrænset til vande, hvori der lever skaldyr, »som umiddelbart kan fortæres af mennesker«. Direktivet har ifølge Kongeriget Spanien kun et formål, nemlig forbedring af kvaliteten af det vand, der er bestemt til dyrkning af bløddyr, som umiddelbart kan fortæres af mennesker. Ifølge Kongeriget Spanien anvendes ingen områder af Ría de Vigo til produktion af skaldyr, som umiddelbart fortæres af mennesker. I Ría de Vigo produceres således kun skaldyr, der undergår en rensningsbehandling eller som på ny anbringes i vandet inden fortæring. Den manglende overholdelse af referenceværdien i direktiv 79/923 udgør derfor ikke en tilsidesættelse af direktivets artikel 5.

22 Dette argument kan ikke tiltrædes. Artikel 1 i direktiv 79/923 bestemmer nemlig, at direktivet finder anvendelse på kyst- og brakvand udpeget af medlemsstaterne som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, »og for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet«. Som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, begrænser sætningsleddet »for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet«, ikke direktivets anvendelsesområde til blot at omfatte dette ene formål, men indikerer snarere, at direktivet samtidig forfølger et andet formål, som kan nås ved samme midler, idet det afgørende i så henseende er brugen af adverbiet »således«. Det fremgår af denne formulering, at direktivet finder anvendelse på alle skaldyrvande, uanset om de skaldyr, som lever heri, er bestemt til at fortæres af mennesker umiddelbart eller først efter en behandling.

23 Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af fodnote 1 til parameter 10 i bilaget til direktiv 79/923. Fodnoten præciserer, at den vejledende værdi for coliforme i en vis periode skal anses for bindende »i vande, hvori der lever skaldyr, som umiddelbart kan fortæres af mennesker«. Heraf følger, at den fastsatte værdi beholder sin vejledende karakter i forhold til de vande, hvori der lever skaldyr, som ikke umiddelbart kan fortæres af mennesker, hvilket indikerer, at direktivet faktisk finder anvendelse på sådanne vande.

24 Endvidere er denne fortolkning i overensstemmelse med formålet med direktiv 79/923, således som det fremgår af direktivets præambel. Det fremgår således navnlig af første, tredje, syvende og tiende betragtning til dette direktiv, at direktivet har til formål generelt at beskytte skaldyrvande, uanset om de skaldyr, som lever heri, er bestemt til umiddelbart at skulle fortæres af mennesker.

25 I medfør af artikel 1 i direktiv 79/923 finder direktivet følgelig anvendelse på vandene i Ría de Vigo.

26 Subsidiært har Kongeriget Spanien gjort gældende, at det har udarbejdet et samlet program for mindskelse af forureningen i Ría de Vigo, og at der er blevet opstillet et program med foranstaltninger til gradvis mindskelse af forureningen. De spanske myndigheder har således handlet i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 79/923.

27 Kommissionen har ikke bestridt eksistensen af disse programmer, men finder, at der er tale om generelle programmer for behandling af spildevand, som ikke opfylder kriterierne for et specifikt program for mindskelse af forureningen af skaldyrvande i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5 i direktiv 79/923.

28 Det fremgår af dom af 12. december 1996 (sag C-298/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6747, præmis 24), at artikel 5 i direktiv 79/923 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at udarbejde specifikke programmer med henblik på at mindske forureningen af skaldyrvande.

29 Da de programmer for mindskelse af forurening, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig i svarskriftet, ikke er specifikke programmer med henblik på at mindske forureningen af skaldyrvande, foreligger der det påståede traktatbrud.

30 Herefter må Kommissionen gives medhold i det andet klagepunkt.

31 Følgelig må det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 79/923, idet det ikke har vedtaget noget program for mindskning af forureningen af skaldyrvandene i Ría de Vigo.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Kongeriget Spanien delvis har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande, idet det ikke har vedtaget noget program for mindskning af forureningen af skaldyrvandene i Ría de Vigo.**

2) **I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Kongeriget Spanien bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter