

PHILIPPE LÉGER

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2003. október 23.¹

1. Jelen keresettel az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a fürdővizek minőségéről szóló, 1975. december 8-i 76/160/EGK tanácsi irányelvből² (a továbbiakban irányelv) eredő kötelezettségeit.

— nem tartotta be az előírt minimum mintavételi gyakoriságot.

I — Jogi háttér

2. Keresete alátámasztásaként a Bizottság kifejtette, hogy a Portugál Köztársaság az irányelv több rendelkezését is megsértette, mivel:

— nem tett meg minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy a fürdővizek minősége megfeleljen az irányelv 3. cikkében megállapított értékeknek;

3. Az irányelv célja, annak első preambulumbekezdése szerint, a környezet és az emberi egészség védelme érdekében a fürdővíz szennyezettségének csökkentése, és az ilyen vizek védelme a további minőségromlástól.

4. Az első cikk értelmében:

— nem jelölt meg minden Portugáliában található édesvízi fürdőhelyet;

„(1) Ez az irányelv a fürdővíz minőségére vonatkozik, kivéve a gyógyászati célú vizeket és az úszómedencékben használt vizet.

¹ — Eredeti nyelv: francia.

² — HL 1976., L 31., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 1. kötet, 26. o.

(2) Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »fürdővíz«: olyan folyó- vagy álló édesvíz, vagy ennek részei, és tengervíz, amelyben:

— a fürdés kimondottan megengedett az egyes tagállamok erre jogosult hatóságai által, vagy

— a fürdés nem tilos, és rendszerint nagyszámú fürdőző szokta igénybe venni;

b) »fürdőhely«: olyan terület, ahol fürdővíz található;

c) »fürdési idő«: az az időszak, amelyben nagyszámú fürdőzőre lehet számítani a helyi szokásoknak, helyi szabályoknak és a helyi időjárási viszonyoknak megfelelően.”

5. A fürdővízre vonatkozó fizikai, kémiai és mikrobiológiai paraméterek az irányelv részét képező melléklet táblázatában találhatók. Ez a táblázat azokat az irányadó és kötelező határértékeket tartalmazza, amelyeket a tagállamoknak az irányelv 2. és 3. cikkének megfelelően a fürdővizeikkel kapcsolatban be kell tartaniuk. Az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok által a fürdővizeikre meghatározott határértékek „nem lehetnek kevésbé szigorúak, mint a melléklet I. oszlopában meghatározottak”, vagyis a kötelező határértékek.

6. Az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok meghozzák azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, „hogy a fürdővíz minősége az ezen irányelv 3. cikke szerint megállapított határértékeknek az értesítéstől számított 10 éven belül megfeleljen”. A 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok kivételes körülmények esetén felmentést kaphatnak a fenti határidőre vonatkozóan.

7. A kötelező határértékek betartását a tagállamok az irányelv 5. és 6. cikkében meghatározott mintavételi eljárással ellenőrzik. Az 5. cikk (2) bekezdése alapján nem szabad figyelembe venni a 3. cikkben meghatározott értékektől való olyan eltéréseket, amelyek oka természeti katasztrófa. A mintavételek gyakoriságát ugyanúgy, mint a

tagállamok által betartandó határértékeket, az irányelv melléklete határozza meg. A határértékektől való eltérések lehetőségét az irányelv 8. cikke taxatív módon sorolja fel. A mintavételek eredményét minden fürdési idény végén meg kell küldeni a Bizottságnak, amely ezek alapján összefoglaló jelentést készít³.

nyos fürdőhelyek egyrészt nem feleltek meg az irányelv kötelező határértékeinek, másrészt ott nem is végeztek megfelelő mintavételt. Ezenkívül a Bizottság azt róta fel a Portugál Köztársaságnak, hogy nem megfelelően jelölte meg az édesvízi fürdőhelyeket, mivel a számuk nem felelt meg azon folyóparti fürdőhelyek számának, amelyek közösségi forrásokból részesülhetnek.

8. A Spanyol Királyság és a Portugál Köztársaság csatlakozási feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány⁴ lehetőséget biztosít az irányelv átültetése és alkalmazása során az attól való eltérésre. Az okmány 395. cikke szerint a Portugál Köztársaságnak nem csatlakozása pillanatában, hanem 1992. december 31-ig kell átültetnie az irányelvet.

10. A fenti felszólító levélre válaszolva a Portugál Köztársaság elismerte, hogy fennáll néhány szabálytalanság az irányelvvel kapcsolatban, ugyanakkor bemutatta azon programokat is, amelyeket a probléma orvoslására vezettek be.

II — A pert megelőző eljárás

9. Az 1995-ös fürdési idényre vonatkozóan a Portugál Köztársaság által a Bizottságnak megküldött adatok alapján a Bizottság 1996. október 21-én felszólító levelet küldött a tagállamnak. A Bizottság jelezte, hogy bizo-

11. Úgy véelve, hogy az elfogadott intézkedések nem voltak célravezetők, és miután a portugál hatóságok elismerték, hogy léteznek hiányosságok az irányelvvel kapcsolatban, méghozzá hat évvel az irányelv átültetésére a Portugál Köztársaság számára meghatározott határidő után is, a Bizottság 1998. december 11-én indokolással ellátott véleményintézetet a tagállamhoz.

3 — Az irányelv 1991. december 23-i, a környezetre vonatkozó egyes irányelvek végrehajtásáról szóló jelentések egységesítéséről és észszerűsítéséről szóló 91/692/EGK tanácsi irányelvvel (HL L 377., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 10. o.) módosított 13. cikkének megfelelően. Ez az irányelv szabályozta, hogy a fürdővizekről a Bizottság a tagállamok által vele közölt adatok alapján éves jelentést készít.

4 — HL 1985. L 302., 23. o.

12. Az indokolással ellátott véleményre adott válaszban a portugál hatóságok elismerték, hogy léteznek bizonyos problémák, de idézték azokat az intézkedéseket, amelyeket a helyzet orvoslására hoztak. Állításuk

alátámasztására a fenti hatóságok az 1999-es összefoglaló jelentésre hivatkoztak⁵, amelyben már jelentős javulás észlelhető. Mivel a Bizottságot nem elégítette ki a fenti válasz, 2001. július 10-én benyújtotta a jelen keresetet.

— nem tartotta be a minimális mintavételi gyakoriságot.

A — Az irányelvben megállapított kötelező határértékek be nem tartására vonatkozó kifogásról

III — A kereset

13. A kérelemben a Bizottság három kifogást hozott fel a tagállam ellen. Ezeket egymás után fogjuk megvizsgálni.

14. A Bizottság megítélése szerint a Portugál Köztársaság megsértette az irányelvből származó kötelezettségeit azáltal, hogy:

- nem tartotta be az irányelvben megállapított minőségi előírásokat;
- nem jelölte meg valamennyi fürdőhelyét és

1. A felek érvei

15. A Bizottság felrója a Portugál Köztársaságnak, hogy jelentős számú olyan fürdőhelye van, amelyek vízminősége nem felel meg az irányelvben megállapított kötelező értékeknek. Ez sérti az irányelv 3. cikkével együtt olvasott 4. cikkének (1) bekezdését.

16. A pert megelőző, valamint a peres eljárás során a Bizottság az 1995-től 2000-ig terjedő fürdősi idények adataira támaszkodik. Hangsúlyozza, hogy a Portugál Köztársaság által a 2000. évre vonatkozó éves összefoglaló jelentés keretében közölt információk alapján is látható, hogy a tengeri fürdőhelyek 7,8%-ánál és az édesvízi fürdőhelyek 31%-ánál⁶ még ebben a fürdősi idényben is tapasztalható a fürdőhelyekre előírt kötelező határértékek túllépése.

5 — Lásd a jelen indítvány 7. pontját.

6 — Lásd a keresetlevelet (26. pont).

17. Az édesvízi fürdőhelyeket illetően a portugál kormány szerint az irányelvnek nem megfelelő vizek aránya az 1998. évi fürdési idényben nem 79% volt, mint ahogy az a Bizottság jelentésében megjelent, hanem 54%⁷. Ez a különbség a tagállam és a Bizottság szolgálatai közötti adattovábbítás során bekövetkezett hibából származik, amelyet a Bizottságnak jeleztek, de az adatokat a Bizottság ennek ellenére sem javította ki. A Portugál Köztársaság hozzáteszi még, hogy néhány éve, különböző nemzeti programok beindításának hatásaként, jelentős javulás észlelhető a határértékek és a fürdővizek minősége terén.

2. Álláspont

18. Az első kifogás megítélése érdekében azt kell vizsgálni, hogy vajon — ahogy azt a Bizottság állítja, — a tagállam valóban nem tartotta-e be az irányelvben előírt, a fürdőhelyekre vonatkozó minőségi előírásokat.

19. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése meghatározott eredmény elérésére kötelezi a tagállamokat, és nem csak arra, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a fürdővizek minősége megfeleljen az

irányelv kötelező értékeinek. Az irányelv tehát egy eredménykötelmet hoz létre, és nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok — a rájuk vonatkozó eltérésektől eltekintve — olyan sajátos körülményekre hivatkozzanak, amelyek igazolhatnák a tagállami kötelezettségszegést⁸.

20. Tudomásunk szerint a Portugál Köztársaságnak 1993. január 1-jétől kellene megfelelnie az irányelv előírásainak. Ennek ellenére a tagállam maga sem tagadja, hogy a fenti időpont utáni javulás ellenére az 1998. évi fürdési idényben fürdőhelyeinek minősége az irányelv mellékletében megjelölt határértékeknek nem felelt meg.

21. A portugál hatóságok azon érvei, miszerint egyrészt a nem megfelelő helyek megléte ellenére a fürdési idények során az eredmények javulása tapasztalható, másrészt a meg nem felelés aránya jóval kisebb, mint amit a Bizottság állít, legfeljebb a kifogásolt kötelezettségszegés terjedelmét vitathatják, de nem a kifogás megalapozottságát.

8 — Lásd a C-56/90. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1993. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-4109. o.) 42–44. pontját, a C-92/96. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. február 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-505. o.) 27. és az azt követő pontját, a C-198/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1999. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-3257. o.) 35. pontját és a C-307/98. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-3933. o.) 48. pontját.

7 — Lásd az ellenkérelmet (7. oldal).

22. Másfelől a kötelezettségszegés igazolása érdekében nem hivatkoztak egyetlen, az irányelvben meghatározott lehetséges eltérésre sem. Az irányelv előírásainak való megfelelés nehézségekbe ütközése, különösen ami az édesvízi fürdőhelyek vízminőségét illeti, nem tartozik az irányelvben meghatározott egyetlen lehetséges eltérési esetkörbe sem.

23. Ezek az állítások tehát bizonyítják, hogy a tagállam elismerte, hogy a jogsértő helyzet még 1998-ban is fennállt, aminek alapján kijelenthető, hogy a Bizottság eleget tett azon eljárásbeli kötelezettségének, hogy a Portugál Köztársaság állításaival ellentétben bizonyítsa a hivatkozott helyzet valószínűségét⁹.

24. Ezért úgy véljük, hogy mivel nem tett meg minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy a fürdővizek minősége megfelelően a fürdővizek minőségéről szóló irányelv kötelező határértékeinek, a Portugál Köztársaság nem teljesítette az irányelv 3. cikkének rendelkezéseivel együtt értelmezett 4. cikke (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

B — A édesvízi fürdőhelyek hiányos megjelölésére vonatkozó kifogásról

1. A felek érvei

25. A Bizottság azt állítja, hogy a portugál hatóságok nem jelöltek meg valamennyi, az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti fürdőhelyet, és így nem teljesítették az irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből származó kötelezettségeiket¹⁰. A Bizottság kifejti, hogy a pert megelőző eljárás során mindvégig arra kérték a portugál hatóságokat, hogy adjanak magyarázatot arra a különbségre, ami a megjelölt édesvízi fürdőhelyek száma, valamint a közösségi finanszírozás érdekében a portugál hatóságok által a Bizottsághoz előterjesztett operatív programban szereplő folyami fürdőhelyek ennél sokkal nagyobb száma között fennáll.

26. A Bizottság végül felszólító levelében¹¹ pontosította, hogy az 1995. év végén a portugál hatóságok a fürdési időnyről szóló jelentésükben 26 édesvízi fürdőhelyet jelöltek meg. Ugyanakkor egy, a folyami fürdőhelyek értékelésére vonatkozó program keretében a Portugál Köztársaság 91 projektet jelölt meg, mint amelyek közösségi támogatásban részesültek. A Bizottság szerint az a tény, hogy az

9 — Lásd különösen a C-96/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1999. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-8531. o.) 36. pontját és a C-147/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-2387. o.) 27. pontját.

10 — Lásd a keresetlevelet (27. pont).

11 — Lásd a 4. pontot.

édesvízi fürdőhelyek megjelölt száma, valamint a folyami fürdőhelyek száma között nincs összhang, arra enged következtetni, hogy nem tartják be az irányelv rendelkezéseit. Végül a Bizottság megjegyzi, hogy a Portugál Köztársaság elismerte, hogy a folyami fürdőhelyek is az irányelv alkalmazási körébe tartoznak. Ezzel azt is elismerte, hogy az irányelv rendelkezéseinek megfelelően ezeket a fürdőhelyeket is meg kell jelölni.

fokú diszkrecionális jogkörét feltételezi a vizek fürdővízként történő besorolásakor¹³. A Portugál Köztársaság szerint, ha a vizet a nemzeti hatóságok fürdőhelyként sorolják be, ez a fürdés kifejezett engedélyezésével, sőt a fürdésre való ösztönzéssel ér fel.

2. Álláspont

27. A portugál hatóságok azt állítják, hogy az irányelvet átültető nemzeti szabályozás felsorolja a fürdőhelyként besorolt területeket, ahol a portugál hatóságok kifejezetten megengedik a fürdést, mivel a vízminőség nem veszélyezteti a közegészséget. Ezek a területek bekerültek a Bizottsággal közölt éves jelentésbe. Ráadásul a nemzeti szabályozás olyan vizekről is rendelkezik, amelyek bár nem sorolhatók a fürdőhely kategóriájába, azokat a fürdőzők egy jelentős számú csoportja látogatja, és amelyeket egy fürdési időnyen keresztül mért pozitív eredmények esetén fürdőhellyé lehet nyilvánítani¹². Ha a megállapított értékek nem felelnek meg az irányelv paramétereinek, a fürdés kifejezetten tilos. Ezek a területek nem szerepelnek az éves jelentésben.

29. Ahhoz, hogy a Bizottság által előterjesztett második kifogás, vagyis az édesvízi fürdőhelyek hiányos megjelölése elfogadható legyen, először azt kell megvizsgálni, hogy az irányelv értelmében mit lehet édesvízi fürdőhelynek tekinteni, ezután látható lesz, hogy a Portugál Köztársaság nem jelölt meg néhány fürdőhelyet, amelyek pedig az irányelv alkalmazási körébe tartoznak. Valójában a tagállam egy olyan újabb feltételt alkalmaz a fürdőhelyként való besoroláskor, amelyet az irányelv nem írt elő, ezzel pedig behatárolja az irányelv alkalmazási körét.

28. Így a portugál hatóságok szerint azt a tényt, hogy a Portugál Köztársaság minden vízre — azaz a jelentős számú fürdőző által látogatott folyóparti fürdőhelyekre is — kiterjedő közegészségügyi ellenőrzést vezetett be, nem szabad mereven értelmezni. Az irányelv alkalmazása a tagállamok bizonyos

30. Bevezetésként emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerint a fürdőhely olyan terület, ahol fürdővíz található. Ahhoz, hogy egy víz fürdővíznek minősüljön, két kumulatív fel-

12 — Lásd a viszonzválaszt (5. pont).

13 — Lásd a viszonzválaszt (9. pont).

tételnek kell teljesülnie. Először is annak, hogy folyó-, álló- vagy édesvíz, vagy ennek része, illetve tengervíz, az irányelv 1. cikkének (1) bekezdése alapján a gyógyászati célú vizeket és az úszómedencékben használt vizet kivéve. Másodszor pedig annak, hogy az ilyen vízben az egyes tagállamok erre jogosult hatásai a fürdést kimondottan megengedték, vagy a fürdés nem tilos, és rendszerint jelentős számú fürdőző szokta igénybe venni.

31. Szükséges, hogy a fürdőhelyeket a tagállamok megjelöljék, mivel az irányelv azt írja elő, hogy a tagállamok határozzák meg *valamennyi*¹⁴ fürdőhely vonatkozásában a fürdővízre vonatkozó paraméterek határértékeit a mellékletben szereplő kötelező határértékek betartásával. A fürdővíz meghatározása tehát egyértelmű és pontos. Csupán az 1. cikk (2) bekezdése a) pontjának második franciabekezdésében meghatározott *jelentős számú* fürdőző általi igénybevétel feltétele hagy mérlegelésre mozgásteret a tagállamok számára. Az irányelvet átültető nemzeti szabályozás a jelentős számú fürdőző fogalmát úgy értelmezi, hogy az a fürdési igényben *körülbelül napi 100 fürdőzőnek*¹⁵ felel meg. A *körülbelül* szó tehát e rendelkezés rugalmas tagállami alkalmazására ad lehetőséget, és a Bizottság nem kifogásolja az irányelvben szereplő fogalomnak a tagállami szabályozás által történő értelmezését¹⁶.

32. Ugyanígy, az irányelv rendelkezéseinek értelmében, a tagállamok minden fürdési igény végén a mintavételek eredményét is tartalmazó éves jelentést küldenek a Bizottságnak, amely ezek alapján összefoglaló jelentést készít. Mivel a tagállam nem jelölte meg egyes fürdőhelyeit, és így azokra vonatkozóan nem alkalmazott mintavételt, azokat kivonta a bizottsági ellenőrzés alól.

33. A Bíróság már korábban kimondta, hogy a „fürdővíz” kifejezést az irányelv általános céljával összhangban kell értelmezni, amelyet két első preambulumbekezdésében fejt ki a következőképpen: „a környezet és az emberi egészség védelme megköveteli a fürdővíz szennyezettségének csökkentését és az ilyen vizek védelmét a további romlás megelőzésére”, illetve „a fürdővíz minőségének felügyelete szükséges a közös piaci működés keretein belül a Közösség kitűzött céljainak eléréséhez, amelyek különösen az életkörülmények javítása, a gazdasági tevékenységek Közösségen belüli harmonikus fejlődése, továbbá a folyamatos, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés”¹⁷.

34. A fenti célokat nem lehetne teljesíteni, ha azok a folyóparti fürdőhelyek, ahol a fürdőzés nem kifejezetten engedélyezett, de

14 — Kiemelés tőlünk, az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése.

15 — Lásd az ellenkérelmet, 13. o.

16 — Ugyanott.

17 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 33. és azt követő pontjait.

azt a portugál hatóságok nem is tiltják, és ahol a fürdőzést ténylegesen gyakorolják, nem lennének az irányelv rendelkezései szerint fürdőhelyként megjelölve, és ezzel kivonnák őket a bizottsági ellenőrzés alól.

nemzeti hatóságok, és amelyben rendszeresen jelentős számú ember fürdőzik, ahogyan azt a hivatkozott 1. cikk (2) bekezdése a) pontjának második franciabekezdése meghatározza.

35. Úgy véljük, hogy a Portugál Köztársaságban léteznek édesvízi fürdőhelyként meg nem jelölt folyóparti strandok, amelyek pedig az irányelv alkalmazási körébe tartoznának.

36. A portugál hatóságok magyarázata szerint a portugál szabályozás különbséget tesz a besorolt, illetve a be nem sorolt fürdőhelyek között¹⁸. A besorolt fürdőhelyek megjelennek a Bizottságnak küldött éves jelentésben, így ezek ellenőrzése nem jelent problémát. Nem ez a helyzet a be nem sorolt fürdőhelyekkel, amelyek nem szerepelnek a jelentésben, hacsak nem látogatja őket jelentős számú fürdőző, és nem rendelkeznek egy fürdési időnyen keresztül az irányelv előírásainak megfelelő mérési eredményekkel.

37. Álláspontunk szerint tehát a portugál hatóságok által be nem sorolt folyóparti strandokat úgy kell tekinteni, mint amelyek az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében fürdőhelynek minősülnek. A definíció első felének megfelelően itt folyóvizekről van szó, amelyekben a fürdést nem tiltják a

38. Álláspontunk szerint a portugál hatóságok a fürdőhelyek meghatározásához egy új, az irányelvben nem szereplő azon feltételt írták elő, hogy a mérési eredmények az irányelv rendelkezéseinek egy szezonon keresztül feleljenek meg, és ezzel leszűkítették az irányelv alkalmazási körét. Ez a helyzet ellentétes a Portugál Köztársaságnak az irányelvből eredő, annak alkalmazási körét érintő kötelezettségeivel¹⁹.

39. Az irányelv céljával és rendelkezéseivel összhangban a fürdővízként használt vizeket ahhoz, hogy fürdővíznek minősüljenek, nem kellett volna olyan követelménynek alávetni, hogy egy éven keresztül megfeleljenek az irányelv rendelkezései szerinti határértékeknek. Egy ilyen feltétel előírásával ugyanis bizonyos vizeket csak akkor lehetne az

18 — Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

19 — Az irányelvek alkalmazási körének tiszteletben tartását mint tagállami kötelezettséget kimondó ítéletek közül lásd különösen a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976 április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 497. o.) 73. pontját, a 271/82. sz. Auer-ügyben 1983. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 1983., 2727. o.) 19. pontját, a C-421/92. sz. Habermann-Beltermann-ügyben 1994 május 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1657. o.) 24. pontját, valamint a C-130/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 65. pontját.

irányelv értelmében vett fürdővíznek nyilvánítani, ha ott egy fürdőzési idényen keresztül pozitív eredményeket mértek volna.

C — Az irányelvben előírt minimum mintavételi gyakoriság be nem tartására vonatkozó harmadik kifogásról

40. Vagyis csupán azon tény alapján, hogy ezek a folyóparti strandok megfelelnek az irányelvben meghatározott feltételeknek, a Portugál Köztársaságnak ezeket fürdőhelyként kellett volna megjelölnie, és ott érvényesítenie kellett volna az előírt határértékeket anélkül, hogy egy vagy akár több évet is várna arra, amíg ott egy teljes fürdőzési idényen keresztül pozitív mérési eredményeket kap.

41. A folyóparti strandok tehát, amelyeket naponta jelentős számú fürdőző látogat, már definíció alapján is az irányelv 1. cikkének értelmében vett fürdőhelynek minősülnek, és mivel ezekre vonatkozóan a Portugál Köztársaság nem alkalmazta az irányelvből származó kötelezettségeit, kötelezettségszegést követett el.

42. Így azzal, hogy azon folyóparti strandokat, ahol a fürdőzés nem tiltott, és amelyeket rendszeresen jelentős számú fürdőző látogat, csak azzal a feltétellel jelölt meg fürdőhelyként, hogy ott a mintavételi eredmények egy teljes idényen keresztül megfeleltek az irányelvben előírt határértékeknek, a Portugál Köztársaság nem teljesítette az irányelv 1. cikkének (2) bekezdésével együtt olvasott 4. cikke (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A vizsgált kifogást el kell fogadni.

1. A felek érvei

43. Kérelmében a Bizottság megállapítja, hogy a Portugál Köztársaság nem tartotta be az irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdése által előírt minimális mintavételi gyakoriságot. A Bizottság elismeri, hogy a mintavételek aránya a megjelölt fürdőhelyeken kétségtől eléri a 100%-ot. De, mivel a Portugál Köztársaság az édesvízi fürdőhelyeket nem teljes körűen jelölte meg, ebből az következik, hogy nem tartotta be a minimum mintavételi gyakoriságot a meg nem jelölt fürdőhelyek tekintetében²⁰.

44. A portugál hatóságok azzal érvelnek, hogy itt egy olyan kifogást emel a Bizottság, amely nem szerepelt az indokolással ellátott véleményben. Emiatt pedig nem volt lehetőségük arra, hogy ezzel kapcsolatban védekezésüket előterjeszthessék a pert megelőző eljárás során²¹. Álláspontjuk alátámasztásaként a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkoznak, amely szerint az indokolással ellátott véleményben emelt kifogásoknak meg kell egyeznie a keresetlevélben foglaltakkal, ellenkező esetben a kifogás nem elfogadható²².

20 — Lásd a keresetlevél 29. pontját.

21 — Lásd az ellenkérelem 12. pontját.

22 — Lásd a C-256/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2487. o.) 30. és 31. pontját.

45. A Bizottság válaszában úgy felelt, hogy a mintavételi gyakoriság be nem tartására vonatkozó kifogás mind a felszólító levélben, mind az indokolással ellátott véleményben, tehát a tagállami kötelezettségszegés miatt indított eljárás kezdetétől fogva jelen volt. Szerinte tehát a per tárgyát nem terjesztették ki, így visszautasítja azt a vádat, miszerint megsértették a másik fél védekezéshez való jogát.

2. Álláspont

46. A harmadik kifogás vizsgálata előzetesen azt a kérdést veti fel, hogy vajon a Bizottság betartotta-e a szabályt, amely szerint az eljárás tárgyának változatlanak kell lennie az eljárás különböző szakaszaiban.

47. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság úgy tekinti, hogy a pert megelőző eljárás célja az, hogy a tagállamnak lehetőséget biztosítson a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek teljesítésére, illetve a Bizottság által felhozott kifogások ellen megfelelően előadhassa védekezését²³. Következésképpen a per tárgyát meghatározza a pert megelőző eljárás, és azt már nem lehet a keresetben kiterjeszteni. A per tárgyának a keresetben történő kiterjesztése sértene a

tagállam védekezéshez való jogát, emiatt tehát a keresetet semmilyen más kifogásra nem lehet alapítani, mint ami már a pert megelőző eljárásban is szerepelt²⁴.

48. Nem lehet figyelmen kívül hagyni tehát, hogy a kifogások tárgyának egységessége az eljárás teljes hosszán keresztül követelmény, mivel csak ez garantálja a kontradiktórium eljárás elvének érvényesülését, illetve biztosítja a tagállam számára a védekezés lehetőségét. Ahogy azt a Bíróság kimondta, e célkitűzésnek való megfelelés „a Szerződés által szándékolt lényegi garanciát jelent, és a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárás szabályszerűségének lényeges részét képezi”²⁵.

49. A Bíróság mindazonáltal mérsékelte a kifogások egységességének követelményét, jelezve, hogy „nem szükséges, hogy minden esetben teljesen megegyezzen a felszólító levélben leírt kifogások megfogalmazása az indokolással ellátott véleményben foglaltakkal, illetve a keresetben indítványozottakkal, ha a per tárgyát azokban nem változtatják meg, vagy nem terjesztik ki, hanem éppen ellenkezőleg, szűkítik”²⁶.

23 — Lásd különösen a C-152/98. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2001. május 10-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-3463. o.) 23. pontját és a C-439/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-305. o.) 10. pontját.

24 — Lásd az 51/83. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1984. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2793. o.) 4. pontját, a C-206/96. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1998. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3401. o.) 13. pontját, a C-340/96. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1999. április 22-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2023. o.) 36. pontját és a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5901. o.) 51. pontját.

25 — Lásd a 124/81. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1983. február 8-án hozott ítélet (EBHT 1983., 203. o.) 6. pontját.

26 — Lásd a C-191/95. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1998. szeptember 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5449. o.) 56. pontját.

50. Jelen esetben nem állapítható meg, hogy a Bizottság az ügy tárgyát a pert megelőző eljáráshoz képest a keresetben kiterjesztette volna.

51. Az igaz, hogy jelen kifogással kapcsolatos okfejtésekben felfedezhetőek csekély különbségek a pert megelőző és a peres eljárás különböző szakaszaiban. A felszólító levélben és az indokolással ellátott véleményben a Bizottság a megjelölt fürdőhelyek esetében hivatkozott a minimum mintavételi gyakoriság be nem tartására²⁷. Aztán pedig már csak azon folyóparti strandok tekintetében kifogásolta a mintavételi gyakoriság be nem tartását, amelyeket nem jelöltek meg édesvízi fürdőhelyként²⁸.

52. Ugyanakkor, véleményünk szerint, ez az apró eltérés nem változtat semmit. Így a per tárgya nem lett kiterjesztve, és a védelem joga sem sérült.

53. A minimum mintavételi gyakoriság be nem tartására irányuló kifogás ugyanis önmagában szorosan kötődik a Bizottság előző, a fürdőhelyek hiányos megjelölésére vonatkozó kifogásához. Jelen kifogásban a Bizottság azt rója fel a tagállamnak, hogy az

bizonyos fürdőhelyekkel kapcsolatban nem alkalmazta az irányelvet és annak előírásait, mivel például nem végezte el az irányelvben előírt mintavételeket.

54. Az irányelv 6. cikkének értelmében a mintavétel elvégzésének kötelezettsége olyan eszköz, amely segíti a fürdővíz minőségének ellenőrzését és biztosítását az irányelv mellékletében felsorolt határértékek figyelembevételével. Ez a kötelezettség feltétlen, és az irányelv alapján nem vonatkozik rá felmentés. Következésképpen azt minden tagállamnak, minden fürdővíze tekintetében kötelessége alkalmazni.

55. Így — ha egy tagállam nem jelölte meg bizonyos vizeit az irányelv alapján fürdővízként — nagy bizonyossággal vélelmezhető, hogy ezeknél az előírt mintavételt sem teljesítette. Jelen esetben azon fürdővizek, amelyeket a Portugál Köztársaság nem jelölt meg fürdővízként, és amelyek tekintetében a tagállam nem alkalmazta az irányelv előírásait, a kötelező mintavételnek sem képezik tárgyát.

56. Véleményünk szerint a meg nem jelölt fürdőhelyekre vonatkozó minimális mintavételi gyakoriság be nem tartását érintő kifogás logikusan és automatikusan következik a Bizottság megelőző kifogásából, amely szerint a tagállam nem az irányelvnek megfelelően jelölte meg fürdőhelyeit, és ennél fogva nem megfelelően alkalmazta annak előírásait a fürdőhelyeire.

27 — Lásd a keresetet (1. melléklet, a felszólító levél 2. pontja).

28 — Lásd a keresetet (29. pont).

57. Jelen esetben tehát nem lehet arra következtetni, hogy a védekezéshez való jog sérült volna. A tagállamnak a vele szemben a fürdőhelyeinek nem megfelelő megjelölése miatt felhozott kifogás keretében a pert megelőző és a peres eljárás során mindvégig lehetősége volt védekezni az irányelv előírásainak — így a meg nem jelölt fürdőhelyek esetében a mintavételi kötelezettség — teljesítése tárgyában. Úgy véljük tehát, hogy jelen

esetben az eljárási garanciák követelménye, különösen a per tárgyának egységessége, illetve a védekezéshez való jog, nem sérültek.

58. A Bizottság kifogása elfogadható; mivel a tagállam nem fejtett ki védekezést e témában, így a kifogásnak helyt kell adni.

IV — Véggkövetkeztetések

59. Az előzőekben megállapítottak fényében azt javasoljuk a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

„1) Mivel nem tett meg minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy a fürdővizek minősége megfeleljen a fürdővizek minőségéről szóló, 1975. december 8-i 76/160/EGK tanácsi irányelv 3. cikkében megállapított értékeknek; nem jelölt meg minden Portugáliában található édesvízi fürdőhelyet, és nem tartotta be az előírt minimum mintavételi gyakoriságot, a Portugál Köztársaság nem teljesítette az irányelv 3. cikk, a melléklet és az 1. cikk (2) bekezdésének rendelkezéseivel együtt olvasott 4. cikkének (1) bekezdéséből, valamint ugyanazon irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.”