

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 18 januari 2001¹

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof van Justitie vast te stellen dat de Franse Republiek de krachtens de artikelen 3, 4, 5 en 6 van richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater² (hierna: „richtlijn”) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. In het bijzonder verwijt de Commissie de Franse Republiek a) niet-nakoming van de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen, b) een onvoldoende aantal monsternemingen en c) het staken van de metingen van de parameter „totale colibacteriën”.

I — Rechtskader

A — Richtlijn 76/160

3. Volgens de eerste overweging van de considerans en artikel 1 heeft de richtlijn

tot doel het milieu en de volksgezondheid te beschermen door de verontreiniging van het zwemwater³ te verminderen en verdere kwaliteitsvermindering tegen te gaan, waarbij water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden buiten beschouwing blijft.⁴

4. Artikel 3 van de richtlijn legt de lidstaten de verplichting op om voor alle badzones⁵ of voor elke badzone afzonderlijk de waarden voor de in de bijlage genoemde fysisch-chemische en microbiologische parameters vast te stellen; die waarden mogen niet minder streng zijn dan die welke in deze bijlage zijn vermeld. Volgens artikel 2 maken de parameters een integrerend deel van de richtlijn uit.

5. Volgens artikel 4 dienen de lidstaten binnen een termijn van tien jaar na kennisgeving van de richtlijn de nodige maatregelen te nemen opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de ingevolge artikel 3 vast-

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 31, blz. 1.

3 — Onder „zwemwater” wordt verstaan „alle wateren of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, waarin het baden door de bevoegde autoriteiten van elke lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend (artikel 1, lid 2, sub a, van de richtlijn).

4 — Zie mijn conclusie bij het arrest van 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933).

5 — „Badzone” is de plaats waar zich zwemwater bevindt (artikel 1, lid 2, sub b, van de richtlijn).

gestelde grenswaarden. Voor Frankrijk was deze termijn op 10 december 1985 verstreken.

6. Artikel 6, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde instanties van de lidstaten de bemonstering verrichten waarvan de minimumfrequentie is vastgesteld in de bijlage.

7. Tot slot moeten de lidstaten volgens de nieuwe versie van artikel 13 van de richtlijn⁶ de Commissie een verslag uitbrengen over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken ervan.

8. Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten dus onder meer voor alle badzones de waarden voor de daarin genoemde fysisch-chemische en microbiologische parameters vaststellen, de nodige maatregelen nemen om de kwaliteit van het zwemwater binnen een termijn van tien jaar in overeenstemming met deze waarden te brengen, en volgens de voorschriften van de richtlijn monsternemingen verrichten.⁷

6 — In de oorspronkelijke versie van artikel 13 van de richtlijn stond de verplichting om de Commissie op gezette tijden een verslag over het zwemwater uit te brengen. Dat artikel werd echter gewijzigd bij richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied (PB L 377, blz. 48), waarin die verplichting werd veranderd in een jaarlijkse verplichting.

7 — Zie arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 2).

B — *De Franse regeling*

9. De Franse Republiek heeft de Commissie meegedeeld dat de richtlijn in nationaal recht is omgezet bij decreet nr. 91-980 van 20 september 1991 tot wijziging van decreet nr. 81-324 van 7 april 1981, houdende vaststelling van de normen voor de hygiëne en de veiligheid voor zwembaden en ingerichte zwemoorden.⁸ Dit decreet is uitgevoerd bij ministerieel besluit van 29 november 1991.⁹

II — De feiten

10. De Commissie constateerde in de door de Franse autoriteiten ingediende verslagen over de toepassing van de richtlijn in de jaren 1995 tot en met 1997 een aantal lacunes en leidde twee administratieve procedures in.

A — *Procedure nr. A/96/2107*

11. Bij brief van 5 september 1996 en vervolgens in een met redenen omkleed

8 — *Journal officiel de la République française* (hierna: „JORF”) nr. 225 van 26 september 1991, blz. 12568.

9 — JORF nr. 5 van 6 en 7 januari 1992, blz. 343.

advies van 5 augustus 1998 verweet de Commissie de Franse Republiek niet-nakoming van:

- 1) artikel 4, lid 1, van de richtlijn door niet binnen tien jaar alle nodige maatregelen te hebben genomen om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de gestelde vereisten;
- 2) artikel 6, lid 1, omdat de Franse autoriteiten de bemonstering niet hadden verricht volgens de minimumfrequentie die is vastgesteld in de bijlage bij de richtlijn.

12. In het met redenen omkleed advies werd de Franse Republiek een termijn van twee maanden gegeven om aan dit advies te voldoen.

13. In hun brief van 13 oktober 1998 stelden de Franse autoriteiten dat het aantal badzones dat aan de eisen van de richtlijn voldeed, was gestegen van 60 % in 1980 tot 93 % in 1997. In die brief zegden zij toe, de noodzakelijke maatregelen te nemen opdat alle badzones in 1999 in overeenstemming met de dwingende grenswaarden van de richtlijn zouden zijn en de bemonstering met de vereiste frequentie zou worden verricht.

14. Aangezien de Commissie geen enkele informatie ontving waaruit bleek dat deze toezeggingen door de Franse autoriteiten waren nagekomen, was zij van mening dat de inbreuk voortduurde en stelde zij het onderhavige beroep in.

B — *Procedure nr. A/98/2196*

15. Uit de genoemde jaarlijkse verslagen leidde de Commissie af dat de Franse autoriteiten hadden verzuimd, de bemonstering voor de parameter „totale colibacteriën” te verrichten. Eerst bij brief van 11 november 1998 en vervolgens in een met redenen omkleed advies van 6 augustus 1999 verweet de Commissie de Franse Republiek dat zij de bemonstering voor die parameter niet had verricht. In het met redenen omkleed advies kreeg de Franse Republiek een termijn van twee maanden om de situatie in orde te brengen.

16. Bij brief van 5 oktober 1999 stelden de Franse autoriteiten dat zij sedert het badseizoen van 1995 de metingen van de totale colibacteriën en de fecale colibacteriën hadden gestaakt en hadden vervangen door een doeltreffender methode¹⁰, die huns inziens in overeenstemming was met de geest van de richtlijn en met de doelstelling om de gezondheid van zwemmers te beschermen.

17. Tijdens een vergadering in Parijs op 3 en 4 februari 2000 overhandigden de

10 — Waarbij zogenoemde microplaten werden gebruikt.

Franse autoriteiten de Commissie de circulaires van de Direction Générale de la Santé — Direction de l'Eau (hierna: „DGS/DE”) nrs. 99/311 en 99/312 van 31 mei 1999, die voorzien in verschillende maatregelen waarvan het doel is dat de Franse Republiek de op haar rustende communautaire verplichtingen nakomt. Niettemin achtte de Commissie het noodzakelijk om de niet-nakomingsprocedure voort te zetten en stelde zij op 17 april 2000 het onderhavige beroep in.

18. Vervolgens is de circulaire van de Direction Générale de la Santé — Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget nr. 2000/312 van 7 juni 2000 (hierna: „DGS/DAGPB”) vastgesteld, waarvan het doel is dat de Franse Republiek de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen nakomt.

III — De redenen voor het beroep

A — *De niet-nakoming van de in de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen*

19. Volgens de Commissie blijkt uit het verslag over 1995 dat de kwaliteit van het zwemwater in Frankrijk niet voldeed aan de in kolom I van de bijlage bij de richtlijn opgenomen dwingende grenswaarden. De verslagen over 1996 en 1997 bevestigden

dat een in de richtlijn duidelijk en onvoorwaardelijk vastgestelde verplichting nog steeds niet werd nagekomen.

20. In antwoord daarop erkent de Franse regering dat sommige badzones in 1995, 1996 en 1997 inderdaad niet in overeenstemming waren met de kwaliteitsnormen van de richtlijn. Niettemin beklemtout zij dat uit het door de Commissie opgestelde samenvattend verslag voor 1998 blijkt, dat de mate van non-conformiteit van het Franse zwemwater was afgenomen en dat door de toepassing van de circulaires DGS/DE van 31 mei 1999 en DGS/DAGPB van 7 juni 2000 een verdere verbetering viel te verwachten. Daarom acht zij het onzeker of de door de Commissie verweten niet-nakoming aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (5 oktober 1998) nog voortduurde en verzoekt zij het Hof te verklaren dat de gewraakte inbreuk niet is bewezen.

21. Daartegenover stelt de Commissie dat de vaststelling van de drie circulaires, waarvan geen officiële mededeling is gedaan, slechts een aanwijzing vormt voor de recente inspanningen van de Franse regering om aan de vereisten van de richtlijn te voldoen, maar geenszins aantoot dat zij zich inderdaad aan de richtlijn heeft gehouden. Verder hebben de Franse autoriteiten verzuimd om, zoals artikel 13 van de richtlijn vereist, de gegevens over 1999 te verstrekken.

22. In dupliek betoogt de Franse regering dat de niet-nakoming van de verplichting

van artikel 13 van de richtlijn niets te maken heeft met de in deze procedure in het geding zijnde verplichtingen, zodat de Commissie zich in deze discussie niet mag beroepen op het niet-toezenden van de gegevens over 1999 en 2000.

23. De bespreking van dit middel moet beginnen bij een onomstreden feit: gedurende 1995, 1996 en 1997 waren sommige Franse badzones niet in overeenstemming met de kwaliteitsnormen van de richtlijn.¹¹ Dat heeft de Franse regering zelf ook erkend. Het gaat in deze procedure dus alleen nog maar om de vraag of de situatie van niet-nakoming op 5 oktober 1998, de dag waarop de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek, nog steeds voortduurde. Dat is de peildatum om te bepalen of de door de Commissie gewraakte inbreuk zich heeft voorgedaan.¹²

24. Omdat de Franse regering de niet-nakoming gedurende de jaren 1995 tot en met 1997 erkent, staat vast dat de Commissie heeft voldaan aan de in deze procedure op haar rustende verplichting om te bewijzen dat wat het eerste middel betreft,

de gewraakte situatie daadwerkelijk bestond.¹³ Toen de Commissie de administratieve procedure inleidde en op de datum van het met redenen omkleed advies verstuurde, voldeed de Franse Republiek immers niet aan de bij de richtlijn opgelegde verplichtingen betreffende de kwaliteit van het zwemwater. Vanaf dat tijdstip moet de aangeklaagde lidstaat bewijzen dat hij al het nodige heeft gedaan om de situatie te herstellen en aan de vereisten van de richtlijn te voldoen.

25. Zodra de Commissie heeft bewezen dat er bij het uitbrengen van het met redenen omkleed advies werkelijk sprake was van niet-nakoming, wordt de bewijslast omgekeerd en moet de lidstaat aan wie de niet-nakoming wordt verweten, aantonen dat de situatie vóór het verstrijken van de gestelde termijn is gewijzigd of dat hij de juiste maatregelen heeft genomen.

26. De Franse Republiek heeft het met redenen omkleed advies echter niet alleen onbeantwoord gelaten, maar ook tijdens de procedure geen bewijselementen aangevoerd waaruit blijkt dat de situatie van niet-nakoming vóór het verstrijken van de gestelde termijn niet meer bestond.

11 — Voor een inbreuk op de richtlijn is één enkel geval van niet-nakoming gedurende één enkel badseizoen voldoende, tenzij er sprake is van een goed gerechtvaardigde absolute onmogelijkheid om aan de richtlijn te voldoen (zie mijn in voetnoot 4 genoemde conclusie, punt 58).

12 — Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie met name arresten van 27 november 1990, Commissie/Griekenland, C-200/88, Jurispr. blz. I-4299, punt 13, en 25 november 1999, Commissie/Frankrijk, C-96/98, Jurispr. blz. I-8531, punt 19).

13 — Ook is het vaste rechtspraak dat de Commissie het bewijs moet leveren om te kunnen nagaan of er sprake is van de gewraakte niet-nakoming (zie onder meer arrest van 15 januari 1986, Commissie/Italië, 121/84, Jurispr. blz. 107, punt 12, en arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 12, punt 36).

27. Mijns inziens kan dat bewijs ook niet worden afgeleid uit het samenvattend verslag van de Commissie voor het jaar 1998, omdat zij daarin enkel zegt dat gedurende dat jaar de mate van non-conformiteit was afgenomen. Uit niets in het betrokken verslag (dat bij het verweerschrift is gevoegd) blijkt dat het zwemwater in Frankrijk op 5 oktober 1998, anders dan daarvoor, aan de bij de richtlijn vastgestelde kwaliteitsnormen voldeed.

28. Nog minder kan worden geconcludeerd dat de veronderstelde verbetering van de kwaliteit van het zwemwater zou kunnen worden afgeleid uit de toepassing van de circulaires DGS/DE en DGS/DAGPB. De richtlijn verplichtte de lidstaten tot het bereiken van bepaalde resultaten¹⁴ en bevatte niet slechts de verplichting tot het aanwenden van de nodige middelen om de kwaliteit van het zwemwater aan de daarin genoemde grenswaarden aan te passen¹⁵, afgezien van de in de richtlijn vastgestelde uitzonderingen¹⁶, die hier niet in het geding zijn.

29. De Franse regering heeft gelijk wanneer zij verklaart dat de gestelde niet-nakoming van haar uit artikel 13 van de richtlijn voortvloeiende jaarlijkse informatieplicht, niets te maken heeft met deze procedure. Het valt echter niet te ontkennen dat de

nakoming van deze verplichting een goede weg zou zijn geweest om bij de Commissie en vervolgens voor dit Hof aan te tonen dat de door de richtlijn vereiste resultaten op 5 oktober 1998 waren bereikt.

30. Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de Franse regering de krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen tien jaar na de kennisgeving ervan alle nodige maatregelen te hebben genomen om de kwaliteit van het Franse zwemwater in overeenstemming te brengen met de gestelde vereisten.

B — Het onvoldoende aantal monsteringen

31. De Commissie betoogt dat de Franse Republiek zich gedurende de jaren 1995 tot en met 1997 niet heeft gehouden aan de bij de richtlijn vastgestelde minimumfrequentie van de bemonstering, in het bijzonder wat de fysisch-chemische parameters betreft¹⁷, en bovendien andere methodes heeft gebruikt dan die waarin de richtlijn voorziet.

14 — De termijn daarvoor is ruim en langer dan de termijn voor de aanpassing van het nationale recht aan de richtlijn.

15 — Zie arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-56/90, Jurispr. blz. I-4109, punten 42-44); 12 februari 1998, Commissie/Spanje (C-92/96, Jurispr. blz. I-505, punt 28); 8 juni 1999, Commissie/Duitsland (C-198/97, Jurispr. blz. I-3257, punt 35), en arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 4, punt 48.

16 — Artikel 4, lid 3, artikel 5, lid 2, en artikel 8.

17 — In 1995 bereikte het percentage kustwateren dat niet of onvoldoende werd bemonsterd 37,4 % en het percentage binnenwateren 47 %. In 1996 waren de percentages 12,4 % respectievelijk 23,3 % en in 1997 2,5 % respectievelijk 11,6 %.

32. De Franse regering erkent dat de bemonstering in de jaren 1995 tot en met 1997 in sommige zones niet in overeenstemming met de richtlijn was, maar zij merkt op dat het percentage monstername-ingen gedurende de genoemde periode in toenemende mate en constant is verhoogd. Verder kan volgens haar, wat de kustwateren betreft, door de toepassing van de maatregelen in de circulaires DGS/DE en DGS/DAGPB — die voorzien in een toenemende frequentie van de bemonstering — volledig aan de regels van de richtlijn worden voldaan, wat overigens reeds vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn het geval was. Wat de methode voor de bemonstering betreft, stelt zij dat de afwijking van de richtlijn door de toepassing van de genoemde circulaires slechts tot de genoemde einddatum heeft kunnen duren, omdat de parameters ter berekening van de conformiteit van het zwemwater in mei 1999 zijn geharmoniseerd met die welke de Commissie vereist.

33. In repliek verklaart de Commissie dat de verwijzing naar een hypothetische verbetering bij de bemonstering onvoldoende is en dat het, aangezien de gegevens over 1999 niet zijn verstrekt, gerechtvaardigd is om te vermoeden dat de niet-nakoming voortduurt. Zij voegt eraan toe dat in 1998 in de kustzones weliswaar voldoende monsters zijn genomen, maar dat het percentage inbreuken in de binnenlandse zones 4,4 % bedroeg.

34. Tijdens de procedure is dit middel stilzwijgend in belang afgenomen. De Commissie heeft uiteindelijk erkend dat er in 1998 voldoende monsters zijn genomen

van het zwemwater in de kustwateren, en dit staat ook in haar samenvattend verslag over 1998 dat de Franse regering als bijlage I bij haar verweerschrift heeft gevoegd.

35. De gewraakte niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 6, lid 1, in samenhang met de bijlage bij de richtlijn blijft dus beperkt tot de frequentie van de bemonstering van de binnenlandse wateren en de toegepaste metingen van de parameters.

36. Ik herinner eraan dat de richtlijn de lidstaten niet alleen verplicht tot aanpassing van hun nationale recht aan de inhoud ervan, maar ook tot het bereiken van bepaalde resultaten. Voor de nakoming van de eerste verplichting werd een termijn van twee jaar toegekend (artikel 12, lid 1) en voor de tweede verplichting nog eens tien jaar (artikel 4, lid 1). Met de vaststelling van de circulaires DGS/DE van 31 mei 1999 hebben de Franse autoriteiten aan de eerste verplichting voldaan, maar niet noodzakelijkerwijs aan de tweede. De Franse regering heeft niet aangetoond dat de bij de richtlijn vastgestelde methodes werden toegepast op de datum waarop het met redenen omkleed advies werd uitgebracht.

37. Wat de frequentie van de monstername-ingen in strikte zin betreft, moeten de redenering en de conclusie hetzelfde zijn. De Franse autoriteiten erkennen de door de Commissie gewraakte inbreuksituatie. Door deze erkenning van de feiten wordt de bewijslast omgekeerd: wie de niet-nako-

ming stelt moet dat bewijzen, maar eenmaal bewezen dient degene die het verwijt betreft, de beëindiging ervan te bewijzen of uit te leggen waarom de voortdurende gerechtvaardigd is. Hoewel zij stelt dat de bij de richtlijn vastgestelde minimumfrequentie geleidelijk wordt bereikt, heeft de Franse regering niet aangetoond¹⁸ dat de door haar erkende inbreuksituatie vóór het verstrijken van de bij het met redenen omkleed advies gestelde termijn was beëindigd. Overigens kan aan de mogelijke hypothetische verbeteringen als gevolg van de toepassing van circulaire DGS/DE en DGS/DAGPB niet de bewijskracht worden verleend die de Franse regering daaraan toekent.

38. Kortom, de Franse Republiek heeft niet aan de krachtens artikel 6, lid 1, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen voldaan door het zwemwater in het binnenland te bemonsteren volgens een lagere dan de minimumfrequentie die is vastgesteld in de bijlage bij de richtlijn.

C — Het staken van de metingen van de parameter „totale colibacteriën”

39. Het staken van de metingen van deze parameter bij de onderzoeken van het zwemwater sinds het badseizoen van 1995 is een feit dat de Franse autoriteiten erkennen. Niettemin betogen zij dat de verandering van parameter past in het streven naar

verbetering van de middelen en de controlemethoden.

40. Er is geen diepgravend onderzoek voor nodig om de Commissie op dit punt gelijk te geven. De Franse regering erkent zelf het bindende karakter van de verplichting om de parameter „totale colibacteriën” te meten, zodat het staken ervan moet worden beschouwd als een schending van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de richtlijn.

41. De lidstaten mogen strengere maatregelen nemen dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld (artikel 7, lid 2), maar zij mogen de daarin opgelegde verplichtingen niet door doeltreffender verplichtingen vervangen. Zo heeft de Franse regering het zelf ook begrepen, want zij heeft in circulaire DGS/DAGPB bepaald dat vanaf het badseizoen 2000 de parameter „totale colibacteriën” weer moet worden gemeten.

IV — Kosten

42. Aangezien de Commissie in het gelijk is gesteld, dient verweerster ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement van de procesvoering in de kosten te worden verwezen.

¹⁸ — Dat had zij kunnen doen door te voldoen aan de verplichting om elk jaar informatie te verstrekken, overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn in de versie vanaf december 1991.

V — Conclusie

43. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om het onderhavige beroep toe te wijzen en te verklaren dat de Franse Republiek de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 3, 4, 5 en 6 van en de bijlage bij richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, niet is nagekomen door:

- a) niet alle nodige maatregelen te nemen om de kwaliteit van het zwemwater binnen tien jaar na kennisgeving van de richtlijn in overeenstemming te brengen met de daarin vastgestelde vereisten;
- b) door de bemonstering van het zwemwater in het binnenland te verrichten volgens een lagere dan de in de bijlage bij die richtlijn vastgestelde minimumfrequentie, en
- c) door voor de parameter „totale colibacteriën” geen monsters te nemen, alsmede verweerder te verwijzen in de kosten.