

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 18 januari 2001¹

1. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3, 4, 5 och 6 i rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten² (nedan kallat direktivet).

2. Kommissionen lägger närmare bestämt Republiken Frankrike till last att den har a) underlåtit att uppfylla de kvalitetsnormer som fastställts i direktivet, b) utfört ett för litet antal provtagningar och c) avskaffat parametern "kolibakterier totalt".

minskat föroreningen av badvatten³ och att undvika att sådant vatten förstörs ytterligare. Direktivet gäller inte vatten avsett för terapeutiska ändamål och vatten som används i simbassänger.⁴

4. Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna för alla badplatser⁵ eller för varje enskild badplats fastställa de värden som skall gälla för badvatten i fråga om de fysikaliska, kemiska och mikrobiologiska parametrar som anges i en bilaga till direktivet. Dessa värden får inte vara mindre stränga än de som anges i bilagan. Enligt artikel 2 utgör dessa parametrar en integrerad del av direktivet.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — Direktiv 76/160

3. Direktivets syfte är enligt dess första övervägande och artikel 1 att skydda miljön och människors hälsa genom att

5. Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av direktivet överensstämmer med de gränsvärden som

1 — Originalspråk: spanska.

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

3 — "Badvatten" är allt rinnande vatten eller stillastående sörvatten och havsvatten, i vilket badning är uttryckligen tillåten av de behöriga myndigheterna i varje medlemsstat eller badning inte är förbjuden och traditionellt utövas av ett stort antal badare (artikel 1.2 a i direktivet).

4 — Se mitt förslag till avgörande i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-3933), i vilket dom avkunnades den 25 maj 2000.

5 — "Badplats" är varje plats där badvatten finns (artikel 1.2 b i direktivet).

fastställts i enlighet med artikel 3. När det gäller Frankrike löpte denna frist ut den 10 december 1985.

6. I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall utföra provtagningar med minst den frekvens som fastställs i bilagan.

7. Slutligen skall medlemsstaterna enligt artikel 13 i direktivet i dess nya lydelse varje år till kommissionen överlämna en rapport om sitt badvatten och dess mest betydelsefulla egenskaper.⁶

8. Således åligger det enligt direktivet medlemsstaterna bland annat att för alla badplatser fastställa angivna fysikaliska, kemiska och mikrobiologiska parametrar, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år överensstämmer med dessa värden och utföra föreskrivna provtagningar med den frekvens som anges i direktivet.⁷

B — *De franska bestämmelserna*

9. Republiken Frankrike meddelade kommissionen att dekret 91-980 av den 20 september 1991 om ändring av dekret 81-324 av den 7 april 1981, som innehåller bestämmelser om hygien och säkerhet för swimmingpooler och badvatten,⁸ hade antagits som en nationell åtgärd för att införliva direktivet. Detta dekret fastställdes genom ministerkungörelse av den 29 november 1991.⁹

II — Bakgrund

10. Kommissionen ansåg att det fanns brister i de rapporter om tillämpningen av direktivet avseende åren 1995—1997 som de franska myndigheterna hade sänt och inledde därför två administrativa förfaranden.

A — *Förfarande nr A/96/2107*

11. I en skrivelse av den 5 september 1996 och därefter i ett motiverat yttrande av den

8 — *Journal Officiel de la République Française* (nedan kallad JORF) nr 225 av den 26 september 1991, s. 12 568.

9 — JORF nr 5 av den 6 och den 7 januari 1992, s. 343.

6 — I dess ursprungliga lydelse föreskrevs i artikel 13 i direktivet en skyldighet att "regelbundet" överlämna en rapport om badvattnet till kommissionen. Denna artikel ändrades emellertid genom rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön (EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208), varigenom denna skyldighet blev årlig.

7 — Se dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 2.

5 augusti 1998 lade kommissionen Republiken Frankrike till last att den underlåt it att uppfylla sina skyldigheter enligt

terna hade uppfyllt sina åtaganden, ansåg den att överträdelsen bestod och väckte därför denna talan.

1) artikel 4.1 i direktivet genom att inte vidta samtliga åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år uppfyllde de föreskrivna kraven, och

B — *Förfarande nr A/98/2196*

2) artikel 6.1, eftersom de franska myndigheterna utförde provtagningar med en lägre frekvens än den minsta frekvensen enligt bilagan till direktivet.

12. I det motiverade yttrandet medgavs Republiken Frankrike en frist om två månader för att rätta till sin underlåtenhet.

15. Kommissionen drog av de ovannämnda årliga rapporterna slutsatsen att de franska myndigheterna inte hade genomfört provtagningar avseende parametern "kolibakterier, totalt". Kommissionen lade först i en skrivelse av den 11 november 1998 och därefter i ett motiverat yttrande av den 6 augusti 1999 Republiken Frankrike till last att den inte hade tagit prover avseende denna parameter. I yttrandet medgav kommissionen Republiken Frankrike en frist om två månader för att rätta till situationen.

13. De franska myndigheterna svarade i skrivelse av den 13 oktober 1998 och påpekade därvid att badplatsernas anpassning till direktivets krav hade utvecklats från 60 procent år 1980 till 93 procent år 1997. I denna skrivelse åtog sig de franska myndigheterna att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att samtliga badplatser skulle överensstämma med de tvingande gränsvärdena i direktivet och för att provtagningar skulle utföras med den föreskrivna frekvensen.

16. De franska myndigheterna svarade genom skrivelse av den 5 oktober 1999, i vilken de gjorde gällande att de sedan säsongen 1995 hade ersatt mätningen av kolibakterier, totalt, och fekala kolibakterier med ett mer effektivt system¹⁰ som enligt deras mening överensstämde med direktivets anda och målet att skydda badarnas hälsa.

14. Eftersom kommissionen ansåg att den inte fick information som gjorde det möjligt att fastställa att de franska myndighe-

17. De franska myndigheterna översände emellertid med anledning av en samman-

10 — I detta används en analysmetod som kallas "mikroplattor".

komst i Paris den 3 och 4 februari 2000 till kommissionen cirkulären från *Direction Générale de la Santé—Direction de l'Eau* (nedan kallad DGS/DE) nr 99/311 och 99/312 av den 31 maj 1999, i vilka föreskrevs flera åtgärder med syftet att Republiken Frankrike skulle uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Kommissionen ansåg emellertid att det var nödvändigt att fortsätta fördragsbrottsförandet och väckte förevarande talan den 17 april 2000.

18. Därefter har cirkuläret från *Direction Générale de la Santé—Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget* nr 2000/312 av den 7 juni 2000 (nedan kallad DGS/DAGPB), vars syfte är att Republiken Frankrike skall uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, antagits.

III — Grunderna för talan

A — Underlåtenheten att uppfylla kvalitetsnormerna i direktivet

19. Kommissionen har hävdat att det av innehållet i rapporten av år 1995 framgår att kvaliteten på badvattnet i Frankrike inte överensstämde med de tvingande gränsvärdena som fastställts i kolumn I i bilagan till direktivet. I rapporterna för åren 1996

och 1997 bekräftades att fördragsbrottet bestod och att det avsåg en i direktivet fastställd skyldighet som är klar och ovillkorlig.

20. Den franska regeringen har i sin svarsinlaga medgett att vissa badplatser i själva verket inte överensstämde med direktivets kvalitetsnormer under åren 1995, 1996 och 1997. Den har emellertid påpekat att enligt kommissionens sammanfattande rapport för år 1998 förbättrades den bristande överensstämmelsen för de franska badvattenen, en förbättring som intensifierades genom tillämpningen av cirkulären DGS/DE av den 31 maj 1999 och DGS/DAGPB av den 7 juni 2000. Den franska regeringen har mot denna bakgrund dragit slutsatsen att det inte är säkert att den underlåtenhet som kommissionen lägger regeringen till last bestod vid den tidpunkt då den frist som medgavs i det motiverade yttrandet (den 5 oktober 1998) löpte ut och har begärt att domstolen fastställer att den påtalade överträdelsen inte har bevisats.

21. Kommissionen har svarat att antagandet av de tre cirkulären, vilka inte har varit föremål för ett officiellt meddelande, endast visar på den franska regeringens senare ansträngningar för att uppfylla direktivets krav, men inte på något sätt bevisar att dessa i själva verket har uppfyllts. Vidare har de franska myndigheterna inte tillhandahållit uppgifter för år 1999 i enlighet med kravet i artikel 13 i direktivet.

22. I dupliken har den franska regeringen argumenterat att underlåtenheten att upp-

fylla skyldigheten i artikel 13 i direktivet inte har något samband med de underlåtenheter som är föremål för detta mål. Kommissionen kan därför inte i detta förfarande göra gällande att uppgifter för åren 1999 och 2000 inte har överlämnats.

23. Denna grund skall prövas med utgångspunkt i en ostridig omständighet: under åren 1995, 1996 och 1997 överensstämde vissa franska badplatser inte med kvalitetsnormerna i direktivet.¹¹ Detta har den franska regeringen själv medgett. Föremålet för talan begränsas därför till att fastställa om fördragsbrotten bestod den 5 oktober 1998, den dag då den frist om två månader som medgavs i det motiverade yttrandet löpte ut. Det är detta datum som skall beaktas vid bedömningen av om den överträdelse som kommissionen har påtalat förelåg.¹²

24. Den franska regeringens medgivande av överträdelse under åren 1995 till 1997 gör det möjligt att fastslå att kommissionen har uppfyllt sin bevisbörda i detta mål: att

11 — Det är tillräckligt att skyldigheten inte är uppfylld vid ett enskilda tillfälle under endast en säsong för att direktivet skall anses överträtt (se mitt förslag till avgörande i det ovan angivna målet (fotnot 4), punkt 58).

12 — Det framgår av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet (se exempelvis dom av den 27 november 1990 i mål C-200/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4299), punkt 13, och av den 25 november 1999 i mål C-96/98, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-8531), punkt 19).

vad avser denna grund styrka att det påtalade förhållandet förelåg.¹³ När kommissionen inledde det administrativa förfarandet och när den avgav det motiverade yttrandet, uppfyllde nämligen Republiken Frankrike inte sina skyldigheter avseende kvaliteten på badvatten enligt direktivet. Det ankommer därför på svarandestaten att styrka att den gjorde vad som krävdes för att ändra situationen och uppfylla kraven i direktivet.

25. När kommissionen väl har bevisat att fördragsbrottet förelåg vid den tidpunkt då den avgav sitt motiverade yttrande är bevisbördan omvänd. Det ankommer då på den medlemsstat som underlåtenheten läggs till last att bevisa att situationen hade förändrats eller att medlemsstaten i förekommande fall hade vidtagit lämpliga åtgärder innan den medgivna fristen löpte ut.

26. Republiken Frankrike underlät inte endast att svara på kommissionens motiverade yttrande. Den har inte heller i det rättsliga förfarandet lagt fram bevis som styrker att fördragsbrottet upphörde innan den medgivna fristen löpte ut.

13 — Det framgår vidare av domstolens fasta rättspraxis att det åligger kommissionen att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om det påtalade fördragsbrottet föreligger (se exempelvis dom av den 15 januari 1986 i mål 121/84, kommissionen mot Italien (REG 1986, s. 107), punkt 12, och i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 12), punkt 36).

27. Enligt min mening kan inte ett sådant villkor anses vara uppfyllt genom den sammanfattande rapport som kommissionen utarbetade för år 1998, eftersom det i denna endast sägs att den bristande överensstämelsen förbättrades under detta år i förhållande till tidigare år. Det finns inget i den ifrågasvarande rapporten (vilken bifogats till svarsinlagen) som gör det möjligt att fastställa att badvattnet i Frankrike den 5 oktober 1998 till skillnad från tidigare uppfyllde de kvalitetsnormer som fastställts i direktivet.

28. Än mindre kan det dras en sådan slutsats av den hypotetiska förbättring av badvattnets kvalitet som tillämpningen av cirkulären DGS/DE och DGS/DAGPB skulle kunna leda till. I direktivet åläggs medlemsstaterna att uppnå vissa resultat¹⁴ och inte endast en skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att höja kvaliteten på badvattnet till de gränser som anges i direktivet¹⁵ med de undantag som föreskrivs i direktivet,¹⁶ vilka inte är i fråga.

29. Den franska regeringen har inte fel när den hävdar att dess förmodade fördragsbrott avseende skyldigheten enligt artikel 13 i direktivet att lämna årlig informa-

tion inte har något samband med detta mål. Man kan emellertid inte förneka att uppfyllandet av denna skyldighet skulle ha kunnat vara ett lämpligt sätt att för kommissionen, och därefter för denna domstol, bevisa att den franska regeringen den 5 oktober 1998 hade uppnått de resultat som krävdes i direktivet.

30. Med hänsyn till övervägandena ovan drar jag slutsatsen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktivet genom att inte vidta samtliga åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på dess badvatten inom fristen om tio år från anmälan av direktivet överensstämde med de krav som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna.

B — Ett otillräckligt antal provtagningar

31. Kommissionen har hävdatt att Republiken Frankrike under åren 1995—1997 inte uppfyllde den i direktivet föreskrivna lägsta frekvensen för provtagningar, särskilt vad avser de fysikaliska och kemiska parametrarna,¹⁷ och att Republiken Frankrike dessutom använde andra metoder än dem som föreskrivs i direktivet.

14 — För att anpassa nationell rätt till direktivet medgavs medlemsstaterna en generös frist som var längre än den som föreskrevs i direktivet.

15 — Se dom av den 14 juli 1993 i mål C-56/90, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1993, s. I-4109), punkterna 42—44, av den 12 februari 1998 i mål C-92/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-505), punkt 28, av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), punkt 35, och i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 4), punkt 48.

16 — Artiklarna 4.3, 5.2 och 8.

17 — År 1995 uppgick procentandelen av kustvatten på vilka prover inte togs eller togs i otillräcklig omfattning till 37,4 procent och andelen inre vatten till 47 procent. År 1996 var procentandelarna 12,4 procent respektive 23,3 procent och år 1997 2,5 procent och 11,6 procent.

32. Den franska regeringen har medgett att provtagningarna på vissa badplatser under åren 1995—1997 inte överensstämde med direktivet, men har påpekat att under den angivna perioden förbättrades andelen hela tiden. Den franska regeringen har tillagt att när det gäller kustvatten möjliggjorde de åtgärder som vidtogs genom cirkulären DGS/DE och DGS/DAGPB, i vilka föreskrivs en ökning av provtagningsfrekvensen, en fullständig anpassning till föreskrifterna i direktivet. Dessa uppfylldes dessutom före utgången av den frist som beviljades i det motiverade yttrandet. Den franska regeringen har vad gäller provtagningsmetoderna gjort gällande att sedan de nämnda cirkulären började tillämpas kunde inte avvikelserna från direktivet bestå efter den nämnda gränsdagen, eftersom beräkningsparametrarna avseende badvattnets överensstämmelse hade harmoniserats med de parametrar som kommissionen krävde från maj 1999.

33. Kommissionen har i sin replik påpekat att hänvisningen till en hypotetisk förbättring av provtagningarna är otillräcklig och att presumtionen för att fördragsbrottet bestod förefaller berättigad då det inte hade ingetts uppgifter för år 1999. Kommissionen har tillagt att även om ett tillräckligt antal provtagningar hade gjorts på badplatserna vid kusten under år 1998, överträdde bestämmelserna i 4,4 procent av fallen när det gäller badplatser vid inre vatten.

34. Omfattningen av denna grund har i tysthet blivit mindre under målets gång. Kommissionen har till slut medgett att ett tillräckligt antal provtagningar utfördes på

badvattnet i kustområdena under år 1998 och detta framgår av dess sammanfattande rapport för år 1998, vilken den franska regeringen har bifogat som bilaga I till sin svarsinlägga.

35. Den påtalade underlåtenheten att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 6.1 jämförd med bilagan till direktivet begränsas därför till frekvensen av provtagningar på badplatser vid inre vatten och till de tillämpade beräkningsparametrarna.

36. Det skall erinras om att medlemsstaterna enligt direktivet inte endast skall anpassa sina nationella bestämmelser till direktivet utan även uppnå vissa resultat. I direktivet medgavs en frist om två år för att uppfylla den första skyldigheten (artikel 12.1) och en frist om tio år för den andra (artikel 4.1). De franska myndigheterna uppfyllde den första skyldigheten genom att anta cirkulären DGS/DE av den 31 maj 1999 men inte nödvändigtvis den andra. Svaranderegeringen har inte styrkt att de metoder som föreskrivs i direktivet tillämpades den dag då det motiverade yttrandet avgavs.

37. Vad gäller provtagningsfrekvensen i strikt mening måste resonemanget och slutsatsen bli samma som ovan. De franska myndigheterna har medgett den av kommissionen påtalade överträdelsen. Detta medgivande av omständigheterna innebär att bevisbördan blir omvänd. Den som

påtar en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt ett direktiv skall styrka denna, men när underlåtenheten väl är bevisad ankommer det på den underlåtande medlemsstaten att bevisa att underlåtenheten har upphört eller att redogöra för de skäl som motiverar att underlåtenheten består. Även om den franska regeringen har hävdad att man gradvis närmade sig den minsta frekvens som anges i direktivet, har den inte styrkt¹⁸ att dess medgivna underlåtenhet hade upphört före utgången av den frist som medgavs i det motiverade yttrandet. Vidare kan de hypotetiska förbättringar som kan erhållas genom tillämpningen av cirkulären DGS/DE och DGS/DAGPB inte ges det bevisvärde som den franska regeringen har gjort gällande.

38. Sammanfattningsvis har Republiken Frankrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i direktivet genom att genomföra provtagningar på badplatser vid inre vatten med en lägre frekvens än den minsta som fastställs i bilagan till direktivet.

C — Avskaffandet av parametern "kolibakterier, totalt"

39. De franska myndigheterna har medgett att denna parameter hade avskaffats i analyserna av badvattnet sedan säsongen

1995. Dessa har emellertid argumenterat att ändringen av parametern är en logisk följd av att kontrollmedlen och kontrollmetoderna förbättras.

40. Det är inte nödvändigt att anstränga sin logiska förmåga för att ge kommissionen rätt på denna punkt. Den franska regeringen har själv medgett att skyldigheten att mäta parametern "kolibakterier, totalt" är tvingande, varför dess avskaffande skall anses som en överträdelse av artiklarna 3—6 i direktivet.

41. Medlemsstaterna kan vidta strängare åtgärder än dem som föreskrivs i direktivet (artikel 7.2), men de får inte ersätta de föreskrivna skyldigheterna med andra som är effektivare. Detta förstod den franska regeringen själv när den antog cirkuläret DGS/DAGPB, genom vilket parametern "kolibakterier, totalt" åter tillämpades från badsäsongen år 2000.

IV — Rättegångskostnader

42. Eftersom talan i huvudsak skall bifallas på de grunder som kommissionen har åberopat, skall svaranden enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

18 — Detta skulle den ha kunnat göra genom att uppfylla den årliga informationskyldigheten enligt artikel 13 i direktivet i den lydelse den har haft sedan december 1991.

V — Förslag till avgörande

43. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen bifaller förevarande talan och fastställer att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3—6 i och bilagan till rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten genom att

- a) inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år från anmälan av direktivet överensstämmer med kraven i direktivet,
- b) genom att genomföra provtagningar av inre badvatten med en lägre frekvens än den minsta frekvens som föreskrivs i bilagan till direktivet och
- c) genom att inte ta prover avseende parametern ”kolibakterier, totalt”,

samt att svarandestaten följaktligen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.