FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 25. april 2002 [1]

Indledning

1. I denne sag, der er anlagt af Kommissionen i medfør af artikel 226 EF, skal Domstolen tage stilling til, om Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 6, samt artikel 18 og 19 i Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (herefter »direktiv 80/778« eller »direktivet«) [2].

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne om kvaliteten af drikkevand

2. I henhold til artikel 1 vedrører direktivet de krav, som kvalitetenaf drikkevand skal opfylde. Herefter følger det af artikel 2, at der ved drikkevand forstås følgende, nemlig

»alle former for vand, der anvendes til dette formål enten ubehandlet eller efter behandling uanset oprindelse

— hvad enten det drejer sig om vand, der leveres til drikkevandsformål

— eller om vand,

— der anvendes i en virksomhed, der fremstiller levnedsmidler, til fremstilling, behandling, konservering eller markedsføring af produkter eller stoffer bestemt til konsum,

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — EFT L 229, s. 11.

og

— som påvirker det færdige levnedsmiddels sundhedsmæssige egnethed«.

3. Under hensyntagen til drikkevandets vigtighed for folkesundheden fastsætter direktivets artikel 7 kvalitetsnormer for drikkevand, som skal overholdes, og pålægger medlemsstaterne at sikre overholdelse af værdierne for den organoleptiske, fysisk-kemiske og mikrobiologiske kvalitet i overensstemmelse med kravene i en række tabeller i direktivets bilag I, som artikel 7 henviser til. Blandt disse tabeller angiver tabel E de mikrobiologiske parametre, der navnlig omfatter rubrik 57 (totalcoliforme) og rubrik 58 (fækalcoliforme). For sådanne kategorier af bakterier fastsætter direktivet en tilladt maksimal koncentration på nul, dog med undtagelse af en vis tolerancemargen med hensyn til totalcoliforme. Under forbehold af, at et tilstrækkeligt antal prøver undersøges, er det tilstrækkeligt, at 95% af prøverne ikke er forurenede. Hvad angår fækalcoliforme må der omvendt ikke være forurening i 100% af prøverne.

4. I medfør af direktivets artikel 7, stk. 3 og 6, samt artikel 16 udgør parametrene i tabel E en minimumsstandard for harmonisering. Hvad angår de heri nævnte forureningsfaktorer påhviler det således medlemsstaterne i national lovgivning at fastsætte grænseværdier, der som minimum er på samme niveau som de, der følger af disse tabeller, men med muligheden for at fastsætte grænseværdier med endnu lavere koncentration.

5. Med henblik på at sikre overholdelse af de i bilag I nævnte kvalitetsparametre for drikkevand, forpligtes medlemsstaterne i medfør af artikel 12 til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til, at der foretages en regelmæssig kontrol af drikkevandskvaliteten. Denne kontrol skal udføres på det stadium, hvor vandet stilles til rådighed for brugeren.

6. I artikel 12, stk. 4, bestemmes: »Ved denne kontrol skal medlemsstaterne opfylde kravene i bilag II«. Dette bilag indeholder en tabel B over analysekategoriernes minimale hyppighed, der anfører, at ingen kontrol er påkrævet, når den producerede eller distribuerede mængde vand ikke overstiger 100 kubikmeter pr. dag, eller når antallet af berørte personer ikke overstiger 500.

7. I henhold til direktivets artikel 9 er det tilladt medlemsstaterne at fastsætte undtagelser fra de harmoniserede parametre i »situationer forårsaget af jordlagenes beskaffenhed og struktur i det område, som de pågældende forsyninger stammer fra« eller i situationer forårsaget af usædvanlige meteorologiske omstændigheder.

Imidlertid må undtagelserne ikke vedrøre toksiske eller mikrobiologiske faktorer eller medføre risiko for offentlig sundhed. Denne begrænsning gentages ikke i artikel 10, der giver mulighed for en midlertidig undtagelse »i tilfælde af alvorlige hændelser« under forudsætning af, at der »ikke er nogen uacceptabel risiko for den offentlige sundhed forbundet med denne [tilladte] overskridelse, og såfremt drikkevandsforsyningen ikke kan foregå på nogen anden måde«.

8. I henhold til artikel 18 sætter medlemsstaterne de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet og dets bilag inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Ligeledes meddeler medlemsstaterne Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv. Eftersom direktivet blev meddelt Irland den 18. juli 1980, udløb fristen for gennemførelsen den 18. juli 1982.

9. Det bestemmes i direktivets artikel 19, at medlemsstaterne har en frist på fem år fra direktivets meddelelse til at sikre, at de harmoniserede nationale parametre er i overensstemmelse med direktivet. For Irlands vedkommende udløb denne frist således den 18. juli 1985.

10. Direktiv 80/778 er siden blevet erstattet af Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand (herefter »direktiv 98/83«)[3].

11. I henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 98/83 kan medlemsstaterne undtage følgende fra bestemmelserne heri, nemlig: »drikkevand fra en individuel vandforsyning, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer, medmindre vandet leveres som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet«.

12. Med det nye direktiv er de relevante mikrobiologiske parametre også delvis blevet ændret, idet der ikke længere foreskrives nogen allerede fastsatte maksimale koncentrationer af totalcoliforme bakterier, der ikke kan ændres, men derimod kun de i artikel 8, stk. 6, nævnte parameterværdier. Overskrides disse værdier, skal medlemsstaterne undersøge, om forholdet udgør en fare for menneskers sundhed og træffe udbedrende foranstaltninger til genoprettelse af vandets kvalitet, »hvis dette er nødvendigt af hensyn til sundhedsbeskyttelsen«.

13. Direktiv 98/83 trådte i kraft den 25. december 1998. Ifølge direktivets

3 — EFT L 330, s. 32.

artikel 17 skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet inden den 25. december 2000. I henhold til direktivets artikel 14 skal kvaliteten af drikkevand imidlertid bringes i overensstemmelse med direktivets regler inden den 25. december 2003, idet direktiv 80/778 i medfør af artikel 16 ophæves med virkning fra denne dato.

De irske bestemmelser

14. Irland har med henblik på at gennemføre direktiv 80/778 vedtaget »European Communities (Quality of Water Intended for Human Consumption) Regulations, 1988« (herefter »1988-bekendtgørelsen«).

15. Navnlig artikel 4 i 1988-bekendtgørelsen pålægger sundhedsmyndighederne at sikre, at drikkevand opfylder de krav, der er fastsat på baggrund af fællesskabsparametrene. I medfør af artikel 7 påhviler det navnlig sundhedsmyndighederne at føre kontrol med drikkevandskvaliteten på det stadium, hvor vandet stilles til rådighed for brugeren.

16. I 1988-bekendtgørelsens artikel 8 anføres de foranstaltninger, som sundhedsmyndighederne skal træffe, når der ikke er overensstemmelse med forordningens parametre. Navnlig fastsættes følgende:

»Sundhedsmyndigheden [skal]: a) træffe alle rimelige foranstaltninger med henblik på at advare brugerne af det pågældende vandforsyningsanlæg om, at der foreligger en uacceptabel risiko for den offentlige sundhed, b) såfremt der er tale om et offentligt vandforsyningsanlæg, udarbejde en handlingsplan med henblik på at forbedre drikkevandskvaliteten snarest muligt, c) såfremt der er tale om et privat vandforsyningsanlæg, snarest muligt meddele den eller de personer, som er ansvarlig(e) for vandforsyningen, hvilke foranstaltninger der skal træffes med henblik på at forbedre drikkevandskvaliteten« [4].

17. Endelig skal det nævnes, at Irland siden 1989, gennem Environmental Protection Agency (herefter »EPA«), har udgivet en årlig rapport om drikkevandskvaliteten (»Official Drinking Water Report«, herefter »de årlige rapporter«).

De faktiske omstændigheder

18. Med henblik på at opnå en bedre forståelse af sagens genstand bør det som udgangspunkt bemærkes, at Irland ud over

4 — Oversættelsen er ikke officiel.

offentlige vandforsyning også har et betydeligt antal af private fælles vandforsyningsnet (»Group Water Schemes«), som er organiseret i form af en forening dannet på initiativ af de personer, der har en interesse i vandforsyningen. I visse tilfælde er endog offentlige institutioner eller enheder medlemmer af foreningerne på ligestillede vilkår. Samtidig varetager det offentlige vigtige opgaver, idet der føres den nødvendige kontrol med disse net, ligesom man i visse tilfælde finansierer investeringer heri. Fra 2 op til over 1 000 husstande forsynes efter omstændighederne gennem et sådant net (gennemsnittet ligger omkring 28), og vandforsyningsnettene er meget udbredt i Irland. Således har de gjort det muligt at overvinde de uundgåelige problemer, der er forbundet med at forsyne fjerntliggende og tyndtbefolkede landområder med drikkevand. Det drikkevand, der fordeles via de private fælles vandforsyningsnet, kommer fra private indvindinger eller direkte fra den offentlige vandforsyning. I sidstnævnte tilfælde er de private, offentlige vandforsyningsnets opgaver begrænset til at organisere og forvalte vandforsyningen. I Irland forsynes i dag omkring 90 000 husstande via private fælles vandforsyningsnet, der er koblet til den offentlige vandforsyning, mens omkring 55 000 husstande forsynes via sådanne vandforsyningsnet, der er koblet til private indvindinger.

19. Hvad angår den foreliggende sag skal det bemærkes, at den blev anlagt, efter at Kommissionen havde modtaget en række klager om forurenet drikkevand. Efter at Kommissionen i denne forbindelse havde anmodet de irske myndigheder om en række forklaringer, tilstillede den den 30. oktober 1998 Irland en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at den offentlige vandforsyning og det private fælles vandforsyningsnet i en række tilfælde ikke var i overensstemmelse med de mikrobiologiske parametre 57 og 58, der er fastsat i bilag I til direktiv 80/778, og at de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet ikke havde bindende virkning i forhold til de private fælles vandforsyningsnet.

20. Selv om de irske myndigheder anfægtede direktivets anvendelse i forhold de private vandforsyningsnet, meddelte de den 16. marts 1999, at de ikke desto mindre havde til hensigt at træffe en række foranstaltninger med det formål at forbedre kvaliteten på alt irsk drikkevand. Idet Kommissionen ikke fandt Irlands svar tilfredsstillende, fremsatte den den 14. juli 1999 en begrundet udtalelse over for Irland, hvori den gav en frist på to måneder til at bringe overtrædelsen til ophør.

21. Ved skrivelse af 11. november 1999 henviste de irske myndigheder til, at det ville være umuligt på kort sigt at sikre en afgørende forbedring af kvaliteten på drikkevand hidrørende fra de private fælles vandforsyningsnet, men det bekræftedes samtidigt over for Kommissionen, at man ville sørge for, at kvaliteten af alt drikkevand var i overensstemmelse med de i direktivet opstillede parametre. I denne skrivelse samt i en senere skrivelse af 18. januar 2000 og ved en pressemeddelelse af 27. marts 2000 fra det irske miljøministerium supplerede de irske myndigheder oplysninger vedrørende de skridt, der var blevet taget i denne henseende.

22. Da Kommissionen ikke fandt Irlands svar tilfredsstillende, blev denne sag anlagt den 21. august 2000. Under sagen har Kommissionen imidlertid begrænset påstanden om traktatbrud for så vidt angår private fælles vandforsyningsnet til kun at omfatte de net, der leverer vand »som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet«, og til private fælles vandforsyningsnet, der i gennemsnit leverer mere end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mere end 50 personer.

Retlig stillingtagen

Indledende bemærkninger

23. Kommissionen har anført tre klagepunkter. For det første, at Irland ikke, hvad angår den offentlige vandforsyning og navnlig visse dele heraf, har sikret overensstemmelse med direktivets parametre angående totalcoliforme og fækalcoliforme. For det andet har den fremsat et tilsvarende klagepunkt hvad angår visse private, fælles vandforsyningsnet. Endelig har Kommissionen anfægtet den ikke-bindende virkning af den del af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på de private fælles vandforsyningsnet.

Den påståede tilsidesættelse af de mikrobiologiske parametre i den offentlige vandforsyning

24. Kommissionen har for det første nedlagt påstand om, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten samt artikel 7, stk. 6, og artikel 19 i direktiv 80/778, idet Irland ikke har sikret, at en del af den offentlige vandforsyning er i overensstemmelse med de mikrobiologiske parametre i rubrik 57 (totalcoliforme) og i rubrik 58 (fækalcoliforme) i bilag I til direktiv 80/778.

25. Under henvisning til EPA's årlige rapport fra 1998 har Kommissionen navnlig gjort gældende, at der i perioden fra 1992 til 1998 var konstateret mikrobiologisk forurening af drikkevand i flere offentlige vandforsyninger som følge af forekomsten af totalcoliforme og fækalcoliforme. Kommissionen har til støtte for sine argumenter fremlagt et sammendrag af de årlige rapporter, der i tal viser forekomsten af totalcoliforme og fækalcoliforme i forskellige irske vandforsyninger i den omhandlede periode. Kommissionen har tilføjet, at dette sammendrag kun anfører de mest betydelige værdioverskridelser, der er konstateret i de enkelte vandforsyninger inden for et år, og at det derfor kun er et løst overslag over problemet med bakteriologisk forurening, som reelt er endnu mere alvorligt.

26. Irland har ikke anfægtet gyldigheden af disse oplysninger, hvilket man i øvrigt heller ikke efter min mening kunne gøre, eftersom Irland selv har indhentet og offentliggjort oplysningerne, uanset at der ikke i nogen fællesskabsbestemmelser stilles krav om noget sådant, og at Irland er en af få (tre) medlemsstater, der regelmæssigt udarbejder en fyldestgørende officiel rapport om landets drikkevandskvalitet. Den irske regering er kun fremkommet med en række ikke afgørende indsigelser mod Kommissionens fortolkning af oplysningerne og dens konklusioner heraf. Reelt har Irland betonet, at direktivet ikke pålægger nogen resultatforpligtelse, men en simpel pligt til vagtsomhed, hvilket skal vurderes i lyset af rimelighedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I denne forbindelse har Irland imidlertid gjort gældende, at man har afsat betydelige midler til netop finansieringen af projekter, der har til formål at forbedre drikkevandskvaliteten, og at man har taget en række initiativer til at opmuntre de personer, hvis landbrugsaktiviteter kan udgøre en kilde til forurening, til at holde sig inden for reglerne.

27. Imidlertid forekommer det mig, at den irske regerings vurdering af de i medfør af direktivet pålagte forpligtelser i forhold til den omhandlede tvist først og fremmest ikke er i overensstemmelse med selve direktivets ordlyd, og navnlig ikke med artikel 7, stk. 3, sammenholdt med stk. 6, på den ene side, og direktivets bilag I på den anden side. I medfør af de to første bestemmelser pålægges det medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I. Som anført i punkt 3 ovenfor fastsættes det i medfør af bilag I, at koncentrationen af begge coliforme kategorier i prøverne skal være nul. Hvor der i forhold til totalcoliforme gælder en tolerancemargen, således at kravet om en nulværdi er modificeret på en sådan vis, at forekomsten af mikrobiologisk forurening i mindre end 5% af prøverne ikke anses for at udgøre en tilsidesættelse af direktivets parameter, findes ingen tilsvarende bestemmelse for parameteret for fækalcoliforme, hvilket skyldes alvoren af forureningen, forekomsten heraf er tegn på. Hvad angår disse coliforme, påhviler det således medlemsstaterne at sikre, at 100% af prøverne er fuldkommen rene.

28. I denne forbindelse kan det også bemærkes, at Domstolen om det her omhandlede direktiv allerede har fastslået, »at proportionalitetsprincippet ikke kan påberåbes for at tillade overskridelse af de i direktivets bilag I tilladte maksimale koncentrationer«, eftersom »en anden fortolkning af direktivet [vil] være i strid med dets formål, som er, at der i Fællesskabet opstilles en ensartet minimumsnorm for de hygiejniske krav til drikkevand« [5].

5 — Dom af 24.11.1992, sag C-237/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5973, præmis 16.

29. Hvad angår de initiativer til fremme af en forbedret drikkevandskvalitet i landområderne, som den irske regering har anført at have iværksat, vil jeg blot konstatere, at disse initiativer, om end prisværdige, ikke er tilstrækkelige til at opfylde den resultatforpligtelse, der følger af direktivet, ligesom initiativerne heller ikke kan påberåbes til forsvar for tilsidesættelsen af direktivet. Som Domstolen allerede har fastslået, kan en medlemsstat »ikke til sit forsvar [...] gøre gældende, at den fortsat gør sig alle mulige anstrengelser for at opfylde« sine fællesskabsretlige forpligtelser, eftersom der i en sag i henhold til artikel 226 EF »alene [stilles] krav om, at det objektivt fastslås, at en medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse, og ikke om, at det bevises, at der på en eller anden måde fra vedkommende medlemsstats side er udvist langsommelighed eller uvilje« [6].

30. Jeg er derfor af den opfattelse, at den del af Kommissionens søgsmål, der går ud på, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 6, og artikel 19 i direktiv 80/778 samt i henhold til traktaten, idet Irland ikke har sikret, at en del af den offentlige vandforsyning er i overensstemmelse med de mikrobiologiske parametre i rubrik 57 (totalcoliforme) og i rubrik 58 (fækalcoliforme) i bilag I til direktiv 80/778, må tages til følge.

Den påståede tilsidesættelse af de mikrobiologiske parametre i de private fælles vandforsyningsnet

31. Kommissionen, som har henvist til oplysningerne i de årlige rapporter og brevvekslingen vedrørende et privat fælles vandforsyningsnet, har videre nedlagt påstand om, at mange private fælles vandforsyningsnet heller ikke er i overensstemmelse med parametrene for den maksimale koncentration af totalcoliforme og fækalcoliforme. Følgeligt har Irland også i relation til denne form for vandforsyning tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7, stk. 6, og artikel 19. Som allerede nævnt har Kommissionen imidlertid begrænset påstanden om traktatbrud til de private fælles vandforsyningsnet, der leverer vand »som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet«, og til private fælles vandforsyningsnet, der i gennemsnit leverer mere end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mere end 50 personer. Kommissionen mener dermed at efterleve den i direktiv 98/83 fastsatte de minimisbestemmelse.

32. Kommissionen har for det første gjort gældende, at sådanne private vandforsyningsnet uden undtagelse falder inden for direktivets anvendelsesområde. Det er rigtigt, at Domstolen i sagen Kommissionen mod Belgien [7] har fastslået, at vand indvundet af private ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, men dette var begrænset til brønde og andre kilder til

6 — Dom af 8.7.1999, sag C-215/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4913, præmis 15.

7 — Dom af 5.7.1990, sag C-42/89, Sml. I, s. 2821.

privat anvendelse, når vandet indvindes og anvendes direkte uden at gå omkring et forsyningsnet. Private fælles forsyningsnet omfatter derimod organer, der er oprettet som komplekse juridiske konstruktioner (f.eks. en trust eller et selskab, som er en juridisk person) — hvilket derved tydeligt adskiller dem fra brugerne — og som driver egentlige vandforsyningsnet i overensstemmelse med en virksomhedsøkonomisk og juridisk praksis, der er gældende i erhvervsvirksomheder. Endvidere anvender mange private fælles vandforsyningsnet slet ikke private indvindinger, men får leveret vandet fra den offentlig vandforsyning til viderefordeling til forbrugerne, der også omfatter offentlige institutioner og organer, der beskæftiger sig med kommerciel aktivitet. Kommissionen er således nået frem til, at de private fælles vandforsyningsnet i virkeligheden er etableret og drevet med godkendelse fra og under kontrol af det offentlige, der tilmed også finansierer dem, fordi man derved kan udfylde hullerne i den offentlige vandforsyning.

33. Irland har derimod anført, at direktivet ikke finder anvendelse på private fælles vandforsyningsnet. Den irske regering har gjort gældende, at læser man dommen i den ovennævnte sag Kommissionen mod Belgien rigtigt, udelukkes vand fra private vandforsyningsnet fra direktivets anvendelsesområde.

34. Særligt med hensyn til beskaffenheden af de private fælles vandforsyningsnet har Irland dernæst anfægtet sammenligningen mellem disse net og almindelige erhvervsvirksomheder beskæftiget med vandforsyning, da de private fælles vandforsyningsnet kun forsyner sine egne medlemmer og ikke forbrugere generelt, da medlemmerne har effektiv kontrol med den trust eller den juridiske person, der driver nettet, og da det er medlemmerne, som ved generalforsamlingen vedtager den årlige afgift for driften og vedligeholdelsen af nettet. Endvidere har Irland påpeget, at man ikke kan sige, at de private fælles vandforsyningsnet leverer vand »som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet«, når de forsyner mindre end 50 personer. Derfor falder de ind under den i direktivets artikel 3, stk. 2, fastsatte undtagelse, som allerede er gennemført i irsk ret. En kommerciel vandforsyning fra de private fælles vandforsyningsnet er i virkeligheden en absolut undtagelse. Selv hvis det skulle finde sted, vil andre bestemmelser i irsk ret — i dette tilfælde bestemmelser med krav til personer, der driver offentligt tilgængelige lokaler, om, om nødvendigt, at træffe foranstaltninger til desinfektion af vandet for at sikre, at det er egnet som drikkevand — imidlertid sikre overholdelse af direktivets normer.

Stillingtagen

35. Også i forhold til dette klagepunkt skal det indledningsvis bemærkes, at den irske regering ikke har anfægtet gyldigheden af Kommissionens oplysninger om, at det vand, der blev anvendt ved en række private, fælles vandforsyningsnet, var forurenet. Det spørgsmål, regeringen i den forbindelse rejser, er et andet, og drejer sig

om anvendelsen (eller snarere ikke-anvendelsen) af direktiv 80/778 på vandforsyningen fra de private fælles vandforsyningsnet. Man bør derfor opholde sig ved dette punkt og navnlig overveje, om nettenes særlige beskaffenhed og begrænsede størrelse virkelig kan have betydning for det netop rejste spørgsmål.

36. Jeg skal hertil bemærke, at direktiv 80/778 i modsætning til direktiv 98/78, der efterfulgte det, alene definerer sit materielle anvendelsesområde ganske vagt. Det var uundgåeligt, at dette gav anledning til fortolkningsvanskeligheder, hvorfor Domstolen måtte gribe ind i den ovennævnte sag, Kommissionen mod Belgien. Her gjorde Domstolen det klart, at det omhandlede direktiv »kun finder anvendelse på vand, der leveres til drikkevandsformål, og på vand, der anvendes i levnedsmidler af en virksomhed, der fremstiller levnedsmidler, og at vand indvundet af private ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde« [8].

37. I overensstemmelse med nævnte dom er der i det efterfølgende direktiv 98/83 fastsat en mindstegrænse, og overskrides denne grænse ikke, er medlemsstaterne berettiget til at undlade at stille de i direktivet fastsatte krav, hvad angår »drikkevand fra en individuel vandforsyning, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer«, forudsat at det omhandlede vand er til privat brug og ikke bestemt til kommercielle formål eller aktiviteter [9].

38. På den baggrund er der behov for at fastslå, om det vand, der anvendes af de private fælles vandforsyningsnet og ligger over denne grænse, kan betragtes som værende til privat brug. Som det har vist sig, mener Irland, under henvisning til indvindingernes private ejerforhold og de private fælles vandforsyningsnets struktur som forening eller sammenslutning, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende. Under henvisning hertil har sagsøgte gjort gældende, at det her relevante ikke er levering til forbrugere, men privat brug af vand i det pågældende lille samfund, idet der ikke er nogen egentlig sondring mellem leverandøren og aftageren.

39. Imidlertid forekommer det mig, at Kommissionen med rette anser ejerskabskonstruktionen for irrelevant, når det først er slået fast, at der her er tale et egentligt fordelingsnet — altså hvor en selv begrænset fordeling er sat i system — der gør det muligt at forsyne en række af brugere med vand, der kommer fra en eller flere indvindinger. At dette er, hvad der er tale om, og ikke bare om privat brug, jf. dommen i

8 — Dom i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 17.

9 — Jf. artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 98/83.

sagen Kommissionen mod Belgien, fremgår, som Kommissionen har påpeget, desuden at det i forholdet udadtil drejer sig om en leverandør, nemlig vandforsyningsnettet, og nogle aftagere, hvilket yderligere bekræftes af, at der klart består et kontraktretligt forhold mellem dem vedrørende vandforsyningen.

40. Selv om Domstolen skulle nå frem til, at de private fælles vandforsyningsnet på grund af deres beskaffenhed og begrænsede størrelse i princippet ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, kan denne slutning ikke gælde for de net, der vel egentlig ikke er uafhængige net, men i realiteten udgør en forlængelse af den offentlige vandforsyning, hvorfra de også »erhverver sig« det vand, de forsyner deres egne forbrugere med. Det synes nemlig at stå mig klart, at enhver udelukkelse fra direktivets anvendelsesområde, der bygger på nettenes størrelse, kun kan omfatte fysisk og organisatorisk uafhængige enheder, der består af kilder eller anden form for vandreservoir, som vandforsyningsnettet er tilsluttet. I tilfælde af en organisatorisk forbindelse mellem flere indbyrdes afhængige og forbundne net kan en sådan enhed ikke repræsenteres af hver enkelt forbundet underenhed i sig selv, men netop kun af alle disse underenheder som en samlet enhed, hvilket i Irlands tilfælde vil sige enten den offentlige vandforsyning eller det hertil knyttede private fælles vandforsyningsnet. Man kan heller ikke argumentere mod, at de enkelte underenheder i dette hovednet vil kunne stå under ledelse af forskellige personer, da det ellers ville være nemt at omgå direktivet ved helt enkelt at pålægge flere formelt uafhængige personer ansvaret for forskellige dele af et samlet vandforsyningsnet.

41. Sammenfattende mener jeg, at den del af Kommissionens søgsmål. der vedrører en række private fælles vandforsyningsnets gentagne tilsidesættelse af de mikrobiologiske parametre 57 og 58 (med undtagelse af de net, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer, forudsat at det omhandlede vand ikke er bestemt til kommercielle formål eller aktiviteter), hvilket er fastlagt i de officielle drikkevandsrapporter og i brevvekslingen vedrørende vandsituationen i Ballycroy-området, må tages til følge

Klagepunktet om den ikke-bindende virkning af de nationale gennemførelsesbestemmelser

42. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at Irland med den del af

1988-bekendtgørelsen, der henviser til private fælles vandforsyningsnet, har tilsidesat den bindende virkning af direktivets bilag I og derfor tilsidesat sin forpligtelser i medfør af direktivets artikel 7, stk. 6, samt artikel 18 og 19. Efter Kommissionens opfattelse følger det ikke klart og utvetydigt af disse bestemmelser, at en efterkommelse af direktivets parametre skal sikres af alle berørte personer, og heller ikke, at de pålægges en forpligtelse i denne henseende. Navnlig følger det kun af artikel 8, at sundhedsmyndighederne skal underrette de for fordelingen ansvarlige personer om de foranstaltninger, der skal træffes, og tilpligte dem at forbedre vandkvaliteten. Kommissionen har gjort gældende, at de sanktioner, der blev vedtaget ved ændring af de irske bestemmelser i 1999, og som under alle omstændigheder blev vedtaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og derfor ikke har relevans for sagen, er tilsvarende utilstrækkelige.

43. Efter på ny at have understreget, at de private fælles vandforsyningsnet ikke alle falder inden for direktivets anvendelsesområde, har Irland gjort gældende, at de i Local Government (Sanity Services) Act 1962 nævnte sundhedsmyndigheder kan overtage vandforsyningsnettene, hvis fællesskabsparametrene ikke bliver efterkommet. Det fremgår tilmed, at disse myndigheder er forpligtet til at overtage et privat vandforsyningsnet, såfremt et flertal af anlægsejerne fremsætter anmodning herom, og anlægget er i god stand hvad angår driftsevne og vedligeholdelse. I praksis står mange af sådanne private net under den direkte ledelse af de lokale sundhedsmyndigheder.

44. Det forekommer mig klart, at Irlands argumenter ikke er tilstrækkelige til at imødegå Kommissionens betænkeligheder. Muligheden af, at ledelsen af det private net vil kunne overgå til sundhedsmyndighederne, hvis et flertal af brugerne anmoder herom, er ikke i sig selv en tilstrækkelig sanktion til at sikre overholdelsen af direktivet. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at konstatere, at det ikke tilkommer sundhedsmyndighederne, men det private fælles vandforsyningsnets styrelsesorgan at træffe beslutning om en indgriben. Med andre ord er det den kontrollerede enhed, der anmoder om en indgriben fra kontrolorganet!

45. Hvad endelig angår ændringerne af de irske bestemmelser, og uanset hvad der følger af disse, tror jeg, at det er helt unødvendigt at nævne, at sådanne ændringer ifølge Domstolens faste retspraksis ikke har nogen relevans for sagen i henhold til artikel 226 EF, hvis de er vedtaget efter

udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [10].

46. Sammenfattende mener jeg derfor også, at Kommissionens søgsmål hvad angår dette klagepunkt bør tages til følge.

Hensigtsmæssigheden af Kommissionens søgsmål

47. Endelig har Irland fremsat indvendinger mod hensigtsmæssigheden af den foreliggende traktatbrudssag. Indvendingerne bygger dels på, at de i direktivet fastsatte normer i al væsentligt blev efterkommet, dels på argumentet om, at Kommissionens målsætning om en 100% overensstemmelse med direktivet er urealistisk, dels på, at sagen blev anlagt næsten ti år efter meddelelsen om de omhandlede nationale bestemmelser, og dels endelig på argumentet om, at den irske regering gennem lang tid og på eget initiativ har været engageret i at løse problemet med dårlig drikkevandskvalitet, navnlig i forhold til de private fælles vandforsyningsnet.

48. Uden at gennemgå disse argumenter, som Kommissionen i øvrigt grundigt har undersøgt og bestridt, vil jeg blot henvise til Domstolens faste retspraksis, i henhold til hvilken »Kommissionen efter den ordning, der er indført ved traktatens artikel 169, har et vidt skøn ved afgørelsen af, om der skal indledes et traktatbrudssøgsmål, og at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til, om det er udøvet hensigtsmæssigt« [11].

Sagens omkostninger

49. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Irland har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

10 — Jf. dom af 11.8.1995, sag C-433/93, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2303, præmis 15, og af 14.6.2001, sag C-207/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4571, præmis 30.

11 — Jf. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 20, af 21.1.1999, sag C-207/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 275, præmis 24, og af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 22.

Forslag til afgørelse

50. I lyset af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 6, og artikel 19 i Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand samt EF-traktaten, idet Irland ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at de dele af den offentlige vandforsyning og vandforsyningen fra visse private, fælles vandforsyningsnet (bortset fra dem, der i gennemsnit leverer mindre end 10 m^3 pr. dag, eller som forsyner mindre end 50 personer, medmindre vandet leveres som led i en kommerciel eller offentlig aktivitet), der er fastlagt i de officielle drikkevandsrapporter og i brevvekslingen vedrørende vandsituationen i Ballycroy-området, overholder de mikrobiologiske parametre i rubrik 57 (totalcoliforme) og i rubrik 58 (fækalcoliforme), der er fastsat i bilag I til direktivet.

2) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 6, og artikel 19 i direktiv 80/778 samt traktaten, idet Irland i sine gennemførelsesbestemmelser til direktivet ikke har fastsat, at kravene i bilag I til direktivet er bindende med hensyn til private fælles vandforsyningsnet.

3) Irland betaler sagens omkostninger.«