FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 21. januar 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Nærværende traktatbrudssag mod Det Forenede Kongerige (herefter benævnt »sagsøgte«) angår, i henhold til Kommissionens stævning, den ufuldstændige gennemførelse i national ret af Rådets direktiv 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand [1] og overskridelse i visse områder af Det Forenede Kongerige af de efter direktivet tilladte maksimale koncentrationer af nitrater og bly i vand.

2. Da stævningen blev udtaget, drejede sagen angående manglende bindende bestemmelser til gennemførelse af direktivet sig om det forhold, at bestemmelserne i Water Act 1989 ikke fandt anvendelse i Skotland og Nordirland, samt om, at der ikke var blevet vedtaget nationale bestemmelser angående vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien.

3. Som Kommissionen anerkender, trådte de relevante bestemmelser i kraft i Skotland under sagen for Domstolen. Desuden var de krævede bestemmelser angående vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, også blevet vedtaget inden datoen for retsmødet den 27. november 1991. Hvad angår den rent formelle gennemførelse af direktivet i national ret, tilbagestår i sagen alene spørgsmålet om manglende bestemmelser for Nordirland.

4. Ikke desto mindre fastholder Kommissionen alle påstandene i stævningen med den begrundelse, at den formelle gennemførelse af direktivet skete med betydelig forsinkelse.

5. Sagsøgte har først anført, at sagen må afvises, idet Kommissionen i sin stævning ulovligt udvidede tvistens genstand i forhold til den forudgående administrative procedure. Sagsøgte anfører, at Kommissionen i sin begrundede udtalelse hævdede, at Det Forenede Kongerige havde undladt at vedtage bindende bestemmelser vedrørende kvaliteten af drikkevand fra private forsyninger. I henhold til sagsøgte er klagepunktet, der udtrykkeligt er nævnt i stævningen — nemlig, at Det Forenede Kongerige har undladt at vedtage gennemførelsesbestemmelser for vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien — en udvidelse af tvistens genstand i forhold til den forudgående administrative procedure, hvorfor sagen må afvises.

6. I lyset af de begivenheder, der indtraf efter indgivelse af svarskriftet, hævder sagsøgte i sin duplik, at hele sagen må afvises, for så

* Originalsprog: tysk.

1 — Direktiv af 15.7.1980 (EFT 1980 L 229, s. 11).

vidt Kommissionen hævder, at direktivet ikke er gennemført ved bindende bestemmelser. Sagsøgte anfører, at mens Kommissionen i åbningsskrivelsen alene påtalte manglen på bindende bestemmelser for vand fra private forsyninger, er dette klagepunkt i den begrundede udtalelse og stævningen udvidet til forsyninger som sådan. I henhold til sagsøgte fremgår det af Domstolens dom af 5. juli 1990 i sag C-42/89 [2], Kommissionen mod Belgien, der blev afsagt efter svarskriftets indgivelse i denne sag, at åbningsskrivelsen er baseret på en retsvildfarelse; i nævnte sag fastslog Domstolen nemlig, at direktivet ikke finder anvendelse på vand fra private kilder.

7. Kommissionen har hertil anført, at sagsgenstanden er blevet begrænset i forhold til den administrative procedure.

8. *Kommissionen* nedlægger følgende påstande:

1) Det statueres, at Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det

   — ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand

   — ikke inden for den fastsatte frist har sikret, at kvaliteten af drikkevand opfylder direktivets krav med hensyn til nitrater og bly.

2) Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9. *Det Forenede Kongerige* har nedlagt følgende påstande:

1) Sagen afvises, for så vidt angår Kommissionens påstand om, at Det Forenede Kongerige ikke har gennemført direktivet ved udstedelse af bindende bestemmelser for vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien,

   eller, subsidiært:

   Sagsøgte frifindes for påstanden om manglende gennemførelse af direktivet for så vidt angår vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien med hensyn til andet led i artikel 3 vedrørende »de værdier for de øvrige parametre«.

2) I lyset af de begivenheder, der indtraf efter svarskriftet, afvises sagen i sin helhed med hensyn til Kommissionens

2 — Sml. I, s. 2821, præmis 23.

påstand om, at Det Forenede Kongerige ikke har gennemført direktivet ved bindende foranstaltninger.

3) Sagen afvises for så vidt angår Kommissionens påstand angående de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har truffet for at sikre overensstemmelse med de for nitrat og bly i direktivet fastsatte parametre.

4) Kommissionen tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.

10. Med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, den retlige baggrund og parternes anbringender henvises til retsmøderapporten. Jeg skal her kun omtale de omstændigheder, der er nødvendige for min argumentation.

B — Stillingtagen

I — *Formaliteten*

11. Jeg skal først behandle sagsøgtes indsigelse om, at sagen i stævningen er blevet udvidet i forhold til den forudgående procedure, hvorfor denne del af sagen må afvises. Det er nødvendigt at sondre mellem to separate indsigelser. Først indsigelsen i svarskriftet angående påstanden vedrørende mangel på bindende bestemmelser for vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, og dernæst indsigelsen, som angår klagepunktet over den generelt manglende gennemførelse af direktivet ved nationale bestemmelser.

12. Sagsøgte hævder, at det første klagepunkt blev fremsat første gang i stævningen, hvorfor der er tale om en udvidelse af sagens genstand, således som den var afgrænset i den forudgående procedure. Vedrørende den anden indsigelse anfører sagsøgte, at både den begrundede udtalelse og stævningen havde et andet materielt indhold end åbningsskrivelsen af 11. august 1987, der for sit vedkommende var baseret på en retsvildfarelse.

13. For at vurdere gyldigheden af disse anbringender skal jeg først undersøge, i hvilket omfang tvistens genstand, således som den var afgrænset i stævningen, er blevet fastslået på de forskellige stadier i den forudgående procedure. Det fremgår af den relevante retspraksis, at Domstolen i en vis udstrækning sondrer mellem åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse og fastlægger forskellige krav angående graden af præcision.

14. F.eks. udtalte Domstolen i sin dom i sag 274/83 [3], at det fulgte af det formål, der var tillagt den forudgående procedure i sager om traktatbrud, at formålet med åbningsskrivelsen var at afgrænse tvistens genstand og over for medlemsstaten tilkendegive de for udarbejdelsen af dens forsvar nødvendige elementer [4].

15. Domstolen tilføjede, at den begrundede udtalelse skulle indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-

3 — Dom af 28.3.1985, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077.
4 — Jf. præmis 19 i ovennævnte dom.

traktaten. Domstolen kunne imidlertid ikke opstille de samme strenge krav til åbningsskrivelsen, idet denne nødvendigvis kun kan være en kort sammenfatning af klagepunkterne. Derfor var der intet til hinder for, at Kommissionen i den begrundede udtalelse kunne uddybe de klagepunkter, den allerede mere generelt havde fremsat i sin åbningsskrivelse [5].

16. Som jeg læser dommene i sagerne 74/82 og 274/83, er Kommissionen i den begrundede udtalelse berettiget til at fremsætte yderligere og nye grunde til det traktatbrud, der påstås i åbningsskrivelsen. Dette betyder også, at de anbringender, der fremsættes i åbningsskrivelsen, ikke er udtømmende.

17. I åbenbar modsætning til disse afgørelser står de domme, i hvilke Domstolen alene behandler åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse [6]. I disse sager understreges kravet om, at den pågældende medlemsstat skal have tilstrækkelig lejlighed til at fremsætte bemærkninger til klagepunkterne, samt til at indhente de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar. I både sag 211/81 og sag 229/87 blev formalitetsindsigelserne afvist med den begrundelse, at den pågældende medlemsstat havde kunnet fremsætte bemærkninger til de fremførte klagepunkter.

18. Domstolen kom til en anden afgørelse i sag 51/83. Det bør imidlertid bemærkes, at i denne sag var grundlaget for Kommissionens faktiske klagepunkter mod medlemsstaten i den begrundede udtalelse helt forskelligt fra åbningsskrivelsens. Kommissionen kunne derfor ikke anses for at konkretisere eller yderligere at underbygge en tidligere påstået overtrædelse.

19. Det samme gælder sag 31/69, i hvilken der ikke var taget hensyn til begivenheder, der indtraf, efter at åbningsskrivelsen var blevet fremsendt.

20. Det kan ikke fra disse afgørelser sluttes, at åbningsskrivelsen definitivt fastlægger sagsgenstanden i traktatbrudssager.

21. Foruden disse domme, der direkte vedrørte åbningsskrivelsen, findes der en række domme, som omhandler den begrundede udtalelse og dennes sammenhæng med stævningen [7]. Disse domme er relevante for vurderingen af sagsøgtes indsigelse om, at klagepunktet angående manglende gennemførelse af direktivet med hensyn til vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, blev fremført første gang i stævningen. I sag 166/82 fastslog Domstolen, at Kommissionens begrundede udtalelse og stævningen skal støttes på de samme grunde og anbringender. Af andre domme [8] fremgår det, at stævningen kun må

5 — Jf. ovennævnte dom af 28.3.1985, præmis 21, og dom af 31.1.1984, sag 74/82, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 317, præmis 20.

6 — Dom af 17.2.1970, i sag 31/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 25, af 15.2.1982, sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4547, af 16.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, og af 15.11.1988, sag 229/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 6347.

7 — Jf. dom af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, og af 13.12.1990, sag C-347/88, Sml. I, s. 4747.

8 — Sag C-217/88 og C-347/88.

være baseret på påstande, der var fremsat i den begrundede udtalelse.

22. Endelig betragter Domstolen i en række domme den forudgående procedure under ét [9]. Søgsmålets genstand kan ikke udvides efter afslutningen af den forudgående procedure [10]. Kommissionens åbningsskrivelse til en medlemsstat, hvori denne formelt opfordres til at fremkomme med sine bemærkninger og den begrundede udtalelse, som Kommissionen fremsætter, udgør en væsentlig garanti i henhold til traktaten; overholdelse af denne garanti er et væsentligt formelt krav til proceduren til konstatering af en medlemsstats traktatbrud [11].

23. For i en bestemt sag at afgøre, hvilke klagepunkter der er omfattet af tvistens genstand, således som den er afgrænset i den forudgående procedure, må man sammenholde en rent objektiv opfattelse, der fokuserer på de udtrykkeligt nævnte faktiske omstændigheder og de heraf dragne konklusioner, med en opfattelse, der er baseret på betydningen og formålet med den forudgående procedure, og på, om den sagsøgte medlemsstat har haft lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til specifikke klagepunkter, eller ikke var i stand til dette på grund af det tidspunkt, hvor begivenhederne fandt sted, eller på grund af nye elementer i Kommissionens anbringender. Den opfattelse, hvorved der lægges vægt på de proceduremæssige garantier, der gives i den forudgående procedure, kan ændre de resultater, der er fremkommet ved en rent objektiv undersøgelse.

24. Det er på denne teoretiske baggrund, at jeg nu skal behandle sagsøgtes indsigelse om, at Kommissionen først i sin stævning nævnte det klagepunkt, at der ikke var blevet vedtaget bindende bestemmelser angående vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, og om, at dette klagepunkt derfor må udelukkes fra sagen.

25. Sagsøgte påstår, at spørgsmålet om vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, omfattes af det andet led i artikel 2 og 3 i direktivet, mens klagepunkterne i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse kun henviste til første led i artikel 2.

26. Hertil skal først og fremmest bemærkes, at hverken åbningsskrivelsen eller den begrundende udtalelse henviser udtrykkeligt til første led i artikel 2 eller begrænser sig til den bestemmelse. Begge dokumenter henviser generelt til Rådets direktiv 80/778, og den påståede ukorrekte gennemførelse heraf er begrundet med eksempler og argumenter. I åbningsskrivelsen af 11. august 1987 hedder det f.eks.:

»Kommissionen er af den opfattelse, at de foranstaltninger, der er truffet i Det Forenede Kongerige med henblik på gennemførelse af Rådets direktiv 80/778/EØF, nemlig i henhold til Water Act 1973, hvori det bestemmes, at drikkevand skal være 'rent', og de relevante cirkulærer, ikke er tilstrækkelige af

9 — Jf. dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor, af 14.2.1984, sag 325/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 777, af 20.2.1986, sag 309/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 605, og af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343.

10 — Jf. sag 309/84, præmis 14.

11 — Jf. f.eks. sag 325/82, præmis 8.

følgende årsager: I henhold til de oplysninger, der er givet af Det Forenede Kongeriges myndigheder, er der over 80 000 private vandforsyninger i Det Forenede Kongerige ... Private vandforsyninger er ikke nævnt i cirkulærerne, og disse er heller ikke underlagt nogen forpligtelse til at følge de retningslinjer, der er fremsat i disse.«

27. For det første står der i denne skrivelse, at det er Kommissionens opfattelse, at Rådets direktiv 80/778 ikke er blevet korrekt gennemført. Denne påstand er støttet af eksemplet med private forsyningskilder, som de gældende nationale regler ikke finder anvendelse på. Det kan imidlertid ikke heraf sluttes, at klagepunktet alene vedrører denne potentielle gruppe, som ikke er omhandlet af de nationale gennemførelsesbestemmelser. Dette fremgår klart af følgende passage af brevet, der også er generelt formuleret:

»Henvisningen til en eventuel retssag, under hvilken en retsinstans i Det Forenede Kongerige fortolker eller ikke fortolker de relevante bestemmelser i Water Act 1973 således, at Rådets direktiv 80/778/EØF har retsvirkning for den ved nævnte instans anlagte sag, medfører en retsusikkerhed og kan derfor ikke anses for en korrekt gennemførelse af direktivet. Eftersom hverken Water Act 1973 eller det pågældende cirkulære korrekt inkorporerer direktivet, skal Det Forenede Kongerige træffe yderligere lovmæssigt bindende foranstaltninger for at inkorporere dette korrekt.«

28. I den begrundede udtalelse af 14. april 1989 er bemærkningerne angående den ukorrekte gennemførelse af direktivet formuleret endnu mere generelt. Det hedder her:

»Kommissionen påpegede i sin åbningsskrivelse, at bestemmelserne i Water Act 1973 (der bestemmer, at drikkevand skal være rent) og forskellige cirkulærer, der er udstedt af Department of the Environment, ikke er tilstrækkelige. De gennemfører ikke direktivets specifikke krav til national lov. Og de forskellige cirkulærer pålægger heller ikke retlige forpligtelser, navnlig ikke for private leverandører, som der findes et stort antal af i Det Forenede Kongerige.«

29. Den eneste henvisning til private leverandører i hele passagen er udtrykket »for private leverandører«.

30. Begge åbningsskrivelser, der er fremsendt under den forudgående procedure, indeholder et generelt klagepunkt over ukorrekt gennemførelse af Rådets direktiv 80/778. Tvistens genstand er hverken udtrykkeligt eller underforstået begrænset til første led i artikel 2 i direktivet. Selv om der først i stævningen blev henvist til manglende bindende regler om kvalitet af vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, betyder det ikke, at dette spørgsmål falder uden for tvistens genstand, således som denne er afgrænset i den forudgående procedure. Da Kommissionen

påtaler en ukorrekt gennemførelse af direktivet som helhed, omfatter dens klagepunkter andet led i artikel 2 og 3, især da der i den forudgående korrespondance intetsteds er angivet specifikke artikler i direktivet, der ikke er korrekt gennemført.

31. Kommissionens påstand i stævningen vedrørende »vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien«, er ikke et nyt anbringende ifølge Domstolens praksis [12], hvis den uddyber klagepunktet angående manglende bindende gennemførelsesbestemmelser, der tidligere er fremsat i teoretiske vendinger.

32. Sagsøgte har også haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til Kommissionens generelle klagepunkt vedrørende ukorrekt gennemførelse af direktivet. Sagsøgtes ret til forsvar er derfor ikke blevet begrænset på ukorrekt måde.

33. Af de nævnte årsager kan anbringendet angående vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, fremmes til realitetsbehandling.

34. Under formaliteten henstår da den yderligere påstand om, at der er sket en ulovlig udvidelse af tvistens omfang til at omfatte offentlige forsyninger.

35. Sagsøgte hævder, at åbningsskrivelsen alene henviste til lovgivning angående private forsyninger. I henhold til sagsøgte blev tvisten først i den begrundede udtalelse udvidet til at omfatte bestemmelser om pålæggelse af forpligtelser for offentlige leverandører.

36. Som det fremgår af min gennemgang af dette punkt i forbindelse med vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, kan bemærkningerne i den begrundede udtalelse ikke anses for at indebære en sådan udvidelse. Den begrundede udtalelse indeholder ikke nogen nye anbringender med hensyn til manglende bindende gennemførelsesbestemmelser. Med hensyn til, at tvistens genstand skal være fastlagt i åbningsskrivelsen, har Domstolen understreget, at hovedhensynet er at sikre den pågældende medlemsstats ret til forsvar. Selv om åbningsskrivelsen kan have været vildledende med hensyn til, hvem der var adressater for de bindende bestemmelser, var den begrundede udtalelse, der blot angiver et allerede fremsat klagepunkt, mere klart formuleret, hvorfor sagsøgte også havde rig lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til dette punkt.

37. Sagsøgtes påstand om, at åbningsskrivelsen er baseret på en retsvildfarelse, ændrer på ingen måde denne konklusion. Det er korrekt, at i Domstolen i sin dom i sag C-42/89 fastslog, at direktivet ikke pålagde forpligtelser med hensyn til vand fra private kilder, men gjaldt for vandforsyninger af en vis størrelse, som angivet i direktivet.

12 — Jf. sag C-217/88 og sag C-347/88, citeret ovenfor.

38. For det første er det klart ud fra min foregående gennemgang, at åbningsskrivelsen ikke skal fortolkes således, at den alene angår private forsyningskilder. For det andet blev nævnte dom først afsagt efter indgivelsen af svarskriftet i denne sag, hvilket rent faktisk viser, at Kommissionen ikke på grund af dommen ændrede de anbringender, den havde fremført under den forudgående procedure.

39. Sagsøgtes formalitetsindsigelse kan derfor ikke tages til følge.

40. Under formaliteten tilbagestår dog spørgsmålet om, i hvilket omfang der stadig er søgsmålsret, når det hersker enighed om, at sagsøgte på datoen for retsmødet havde vedtaget næsten alle de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet. Det eneste udestående punkt vedrører den lovgivning, der gælder for Nordirland.

41. I henhold til Domstolens faste praksis kan det være relevant at fortsætte sagen, selv om et traktatbrud er ophørt efter udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat i henhold til artikel 169, stk. 2, idet en sådan fortsættelse kan være nødvendig for at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private personer [13].

42. Sagen kan derfor i sin helhed fremmes til realitetsbehandling.

II — *Realiteten*

1. Undladelse af at vedtage bindende bestemmelser til gennemførelse af direktiv 80/778

43. Direktiv 80/778 pålægger forpligtelser med forskellige formål. Først skal medlemsstaterne gennemføre direktivet ved nationale bestemmelser og underrette Kommissionen herom. Denne forpligtelse er udtrykkeligt fastlagt i artikel 18 i direktivet, der bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv og dets bilag inden for en frist på to år fra dets meddelelse.«

Ved retlige forpligtelser, der skal frembringe fysiske ændringer i miljøet, er en vedtagelse af lovbestemmelser ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opnå det tilstræbte mål.

13 — Jf. senest dom af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 28 (med yderligere referencer); angående personers erstatningskrav mod en medlemsstat for manglende gennemførelse af et direktiv, se dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Frankovich og Bonifaci mod Italien, Sml. I, s. 5357.

44. Sagsøgte har flere gange understreget dette i sine anbringender. Fællesskabslovgiver har taget dette i betragtning ved i direktivets artikel 7, stk. 6, at pålægge medlemsstaterne en pligt »til at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I«, mens de i artikel 19 gives en frist på fem år til at sikre, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet.

45. Den relevante frist for søgsmål angående undladelse af at vedtage bindende bestemmelser til gennemførelse af direktivet er derfor den toårsperiode, der er fastlagt i direktivets artikel 18. Med henblik på den faktuelle uoverensstemmelse mellem kvalitetskravene i direktivet og det prøveudtagne vand skal der tages hensyn til den femårsperiode, der er fastlagt i direktivets artikel 19.

46. Direktivet blev udstedt den 15. juli 1980 og meddelt Det Forenede Kongerige den 18. juli 1980. Fristen for formel gennemførelse af direktivet udløb derfor den 18. juli 1982. Nærværende traktatbrudsprocedure blev formelt påbegyndt ca. fem år senere. Åbningsskrivelsen var dateret den 11. august 1987. Der gik yderligere to år, inden der blev anlagt sag ved Domstolen.

47. Såfremt korrespondancen i den forudgående procedure fortolkes som anført i min argumentation vedrørende formaliteten, skal åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse forstås som en klage over, at direktivet ikke blev generelt gennemført ved bindende lovbestemmelser. Kommissionen har i sit sagsanlæg ved Domstolen taget hensyn til de foranstaltninger, der var truffet i mellemtiden ved vedtagelse af de relevante bestemmelser. Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 trådte i kraft i England og Wales henholdsvis den 1. september 1989 og den 1. januar 1990. Kommissionen begrænsede følgelig sit klagepunkt til de ikke vedtagne bindende bestemmelser for Skotland og Nordirland. Desuden påtalte den, at den vedtagne lovgivning kun fandt anvendelse på drikkevand til husholdninger og ikke på vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien. Kommissionens påstand om, at den i stævningen begrænsede sagens genstand, sammenlignet med den forudgående procedure, er derfor korrekt.

48. Sammenlignet med det generelle klagepunkt over manglende gennemførelse, er sagens genstand først og fremmest blevet faktisk begrænset. Kommissionen fandt her, at bestemmelserne angående vand, der anvendes i husholdningerne, var blevet korrekt vedtaget, og at dette klagepunkt derfor var blevet overflødigt. Det forhold, at de ikke gælder for vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, er kun et af de forhold, der skal reguleres. Årsagen til, at dette forhold ikke blev optaget i den vedtagne vandlovgivning, kan være, at de lovbestemmelser, der er nødvendige i levnedsmiddelindustrien, retter

sig til en anden persongruppe eller delvis skal indeholde mindre strenge kvalitetskrav (direktivets artikel 2, andet led, og artikel 3).

49. Hverken disse betragtninger eller det af sagsøgte anførte om, at vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, kun repræsenterer 1% af de samlede vandforsyninger, berettiger den manglende gennemførelse af direktivet på dette punkt. Selv sagsøgtes argument om, at vand, der anvendes i husholdningerne, og vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, ofte kommer fra samme kilder, ændrer ikke min mening, eftersom sagsøgte selv erkender, at det absolut er muligt, at vand, der leveres specifikt til levnedsmiddelindustrien, ikke er underkastet direktivets kvalitetskrav.

50. At der fandtes en lakune i lovgivningen fremgår af den efterfølgende vedtagelse af Food Safety Act 1990, der, som Kommissionen anerkender, udfyldte denne lakune. Eftersom den gennemførelsesfrist, der er bestemt i artikel 18 i direktivet, udløb den 18. juli 1982 og fristen i den begrundede udtalelse den 14. juni 1989, blev Food Safety Act 1990 utvivlsomt vedtaget for sent. Det er klart, at der derfor forelå et traktatbrud.

51. Kommissionen lagde i sin stævning til grund, at bortset fra begrænsningen angående vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, udgjorde Water Supply Regulations 1989 en korrekt gennemførelse af direktivet i England og Wales. Ved at begrænse sit klagepunkt til Skotland og Nordirland indskrænkede Kommissionen den geografiske udstrækning af sit oprindelige klagepunkt. Selv om de relevante bestemmelser er trådt i kraft i Irland under denne sag, er dette imidlertid klart for sent. Det er derfor også klart, at der forelå et traktatbrud på grund af ukorrekt eller forsinket gennemførelse af direktivet i Skotland og Nordirland.

2. Manglende overholdelse af nitratparameteren i visse områder i England

52. Kommissionen påtaler, at i 28 vandforsyningsområder i England overskrides den tilladte maksimale koncentration (TMK) af nitrat (50 µg/l i henhold til parameter 20 i bilag C i direktivet). Kommissionen påstår, at Det Forenede Kongerige derfor har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet.

53. Sagsøgte bestrider ikke dette. Parterne er blot uenige om de retlige følger heraf. Kommissionen betragter de tilladte maksimale koncentrationer, der er fastsat i direktivet, som absolutte grænser, således, at hvis disse grænser overskrides, foreligger der automatisk en overtrædelse af direktivet, mens sagsøgtes synspunkt er, at direktivet blot pålægger en forpligtelse til at træffe alle mulige praktiske foranstaltninger. Ifølge sagsøgte

foreligger der ikke noget traktatbrud, når en medlemsstat overskrider de parametre, der er fastsat i direktivet, selv om den har truffet alle mulige foranstaltninger for at undgå dette. En medlemsstat kan ikke, efter sagsøgtes opfattelse, gøres ansvarlig for tredjemands handlinger eller det fysiske miljøs tilstand, som den ikke er herre over. Tvisten mellem parterne rejser det spørgsmål, om direktivets artikel 7, sammenholdt med artikel 19, pålægger en forpligtelse til at opnå et resultat eller blot indeholder en forpligtelse til en bestemt handling, der kan opfyldes, selv om det ønskede resultat ikke opnås.

54. Subsidiært gør sagsøgte i sit svarskrift gældende, at fristen i henhold til direktivets artikel 20 kan kræves forlænget. Artikel 20 indeholder hjemmel til, at den femårsperiode, der er fastsat i artikel 19 til overholdelse af grænser og vejledende grænser, der er indeholdt i bilag I, kan forlænges efter indgivelse af en speciel ansøgning.

55. Eftersom sagsøgte ikke indgav en udtrykkelig ansøgning, anfører sagsøgte, at Domstolen kan reklassificere den underretning, sagsøgte gav Kommissionen angående den ensidige fastsættelse af undtagelser fra direktivet efter artikel 9. Da denne underretning først fandt sted i oktober 1985, dvs. efter udløbet af den i artikel 19 i direktivet fastsatte tidsfrist, søger sagsøgte at påberåbe sig en berettiget forventning, som sagsøgte skulle have fået under den forudgående procedure, og som skulle begrunde en anvendelse af artikel 20. Sagsøgte gør gældende, at Kommissionen ikke i to år rejste indsigelser mod anvendelsen af artikel 9 til at meddele undtagelser; sagsøgte kunne derfor formode at være berettiget til at meddele undtagelser og så ingen grund til at indgive en formel ansøgning i henhold til direktivets artikel 20.

56. Det første spørgsmål, der skal løses i forbindelse med problemet om den høje nitratkoncentration, er forpligtelsernes retlige karakter. Jeg har allerede nævnt, at direktivet pålægger forskellige slags retlige forpligtelser. I denne sag består forpligtelsen i, at der skal opnås bestemte fysiske resultater, dvs. en specifikt defineret kvalitetsnorm for drikkevand. Denne forpligtelse fremgår af artikel 7, sammenholdt med artikel 19. Med henblik på at gennemføre denne forpligtelse har medlemsstaterne i princippet fået tre år mere end den frist, der er forudset til selve direktivets gennemførelse. Dette forhold alene peger på den konklusion, at målet med direktivet er at opnå et resultat, der er defineret i direktivet.

57. Desuden angives følgende allerede i betragtningerne:

»Drikkevandets betydning for den offentlige sundhed gør det nødvendigt at fastsætte kvalitetsnormer, som dette vand *skal* opfylde [14].

14 — Min fremhævelse. Den engelske tekst lyder: »... such water *must* comply« (EFT 1980 L 229, s. 11).

De værdier, der fastsættes for visse parametre, *må* ikke være højere end en tilladt maksimal koncentration« [15].

58. Første led i direktivets artikel 7, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse:

»De værdier, der fastsættes af medlemsstaterne, [må] ikke være højere end de værdier, der er anført i kolonnen tilladt maksimal koncentration« [16].

59. Ovennævnte formulering angiver, at der er tale om en ubetinget forpligtelse.

60. Det forhold, at selve direktivet indeholder bestemmelser om undtagelser i artikel 9, 10 og 20, fører, efter sagsøgtes opfattelse, til den konklusion, at de forpligtelser, der er indeholdt i direktivet om at opnå bestemte resultater, ikke kan være ubetingede. Sagsøgte mener, at Domstolen ved fortolkningen af direktivets bestemmelser bør anerkende, som det f.eks. er tilfældet i artikel 30 i EØF-traktaten, at der er naturlige begrænsninger i de retlige forpligtelsers omfang.

61. Hertil må det understreges, at selve det forhold, at der gælder undtagelsesregler, indebærer, at der ikke kan gøres yderligere undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat. I henhold til Domstolens faste praksis og et almindeligt retsprincip skal undtagelser generelt fortolkes strengt. Hvad angår undtagelserne i direktiv 80/778 fastslog Domstolen i sag 228/87 [17]:

»Undtagelser fra direktivet kan kun tillades under de betingelser, der er bestemt i direktivets artikel 9, 10 og 20. Disse bestemmelser skal fortolkes strengt.«

62. Hertil kan føjes det forhold, at bilag I i sig selv i en vis grad modificerer den ubetingede karakter af de tilladte maksimale koncentrationer, der er fastsat i dette bilag, idet »bemærkningerne« begrænser de enkelte parametre. Bemærkningernes betydning ved fortolkning af værdierne fremgår af direktivets artikel 7, stk. 5. Dette er ikke uforeneligt med de maksimale værdiers ubetingede karakter, eftersom disse værdier udtrykkeligt begrænses af bemærkningerne, som er en del af direktivet.

63. Hvad angår argumentet om naturlige begrænsninger skal jeg påpege, at artikel 30, 36 og 59 i EØF-traktaten, som sagsøgte henviser til, er bestemmelser, der har forfatningsmæssig karakter for Fællesskabet. Det følger på ingen måde, at principper, der anvendes til fortolkning af disse regler, også skal anvendes ved fortolkningen af afledt ret. Eftersom fællesskabslovgiver tager den forskellige karakter af retsforskrifterne i betragtning ved indrømmelse af udtrykkelige undtagelser, finder jeg det tvivlsomt, om man kan påberåbe sig kriteriet om naturlige begrænsninger til berettigelse af yderligere undtagelser.

15 — Min fremhævelse. Den engelske tekst lyder: »Whereas the valves ... *must* be equal to or lower than ...«, a.st.

16 — Min fremhævelse. Den engelske tekst lyder: »... the valves ... *must* be less than or the same as ...«, a.st.

17 — Dom af 22.9.1988, sag 228/87, straffesag mod X, Sml. s. 5099, præmis 10.

64. Til støtte for sit synspunkt gør sagsøgte gældende, at såfremt forpligtelsen til at opnå bestemte resultater, der er fastlagt i direktivet, anses for ubetinget, vil ethvert tilfælde, hvor den tilladte maksimale koncentration blev overskredet ved et tilfælde eller force majeure, udgøre en overtrædelse af direktivet. At det ikke forholder sig sådan, fremgår af direktivets artikel 10, der tillader en overskridelse af de fastsatte tilladte maksimale koncentrationer i et begrænset tidsrum og under visse betingelser i tilfælde af alvorlige hændelser. I direktivets artikel 9 er der fastsat bestemmelser for yderligere ensidige undtagelser i tilfælde af »usædvanlige meteorologiske omstændigheder«. Desuden er det ikke uforeneligt med direktivers karakter, at en medlemsstat skal påtage sig ansvar for forhold, den ikke er direkte herre over.

65. Såfremt sagsøgte derfor i princippet var forpligtet til at sikre, at nitratværdierne blev overholdt på hele sit territorium, tilbagestår spørgsmålet, om sagsøgte kan påberåbe sig en af undtagelserne i direktivet.

66. I denne forbindelse er undtagelsen i direktivets artikel 20 relevant. Efter denne bestemmelse kan medlemsstaterne »indgive en særlig ansøgning til Kommissionen om en yderligere frist med hensyn til overholdelsen af bilag I«. Det er ubestridt, at sagsøgte ikke indgav en sådan udtrykkelig ansøgning.

67. Sagsøgte gør gældende, at alle materielle betingelser for at meddele undtagelsen er opfyldt, således at sagsøgte alligevel må kunne påberåbe sig bestemmelserne. Jeg skal hertil anføre, at indgivelsen af ansøgningen er et væsentligt proceduremæssigt krav for at opnå en undtagelse. Den skriftlige ansøgning skal indeholde en redegørelse for »de opståede vanskeligheder« samt »et handlingsprogram forsynet med en tidsplan, der skal iværksættes med henblik på at forbedre kvaliteten af drikkevand« (direktivets artikel 20, stk. 2). Kun en ansøgning udfærdiget i denne form giver Kommissionen mulighed for at foretage den krævede undersøgelse (artikel 20, stk. 3). Det må forventes, at en medlemsstat opfylder sådanne formelle krav, idet de pågældende myndigheder er klar over, at sådanne formaliteter skal overholdes.

68. Der kan imidlertid være tvivl om, hvorvidt underretningen om de ensidigt meddelte undtagelser efter direktivets artikel 9 kan udlægges som en ansøgning efter artikel 20. Sagsøgte har vel formodet, at direktivets artikel 9 var den relevante hjemmel for meddelelsen af undtagelserne fra nitratværdierne. Sagsøgte havde bestemt grund til at nære denne formodning, eftersom hverken Kommissionen eller myndighederne i andre medlemsstater på det tidspunkt kunne blive enige om, hvorvidt artikel 9 kunne anvendes i tilfælde af en overskridelse af nitratværdierne. Efter at Det Forenede Kongerige havde underrettet Kommissionen om de meddelte undtagelser på dets område, tog det Kommissionen to år at tage stilling til sagen og meddele denne til sagsøgte.

69. Inden jeg behandler det reelle spørgsmål, nemlig om underretningen til Kommissionen kan anses for en ansøgning efter artikel 20, skal jeg understrege, at underretningen efter artikel 9 blev givet til Kommissionen i oktober 1985. Domstolen har imidlertid fastslået, at en ansøgning efter artikel 20 skal være indgivet inden for den tidsfrist, der er fastsat i direktivets artikel 19, dvs. inden den 19. juli 1985. Efter udløbet af denne frist kan der kun meddeles undtagelser i tilfælde af alvorlige hændelser og på de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 10 [18]. Derfor er streng overholdelse af de formelle krav også nødvendig i denne forbindelse.

70. Denne situation ville kun kunne bedømmes anderledes, såfremt Kommissionen havde givet sagsøgte berettiget forventning om, at den frafaldt overholdelse af de formelle krav og tidsfrister. Sagsøgtes anbringende om, at Kommissionen godkendte anvendelsen af artikel 9, må forstås således.

71. Jeg skal hertil bemærke, at Det Forenede Kongerige først efter den 18. juli 1985 påberåbte sig artikel 9 og gav underretning om undtagelserne i henhold til artiklen. Desuden var der usikkerhed om selve fremgangsmåden. Da Kommissionen endelig underrettede sagsøgte om sit synspunkt, nemlig at undtagelser ikke kunne meddeles efter artikel 9 i tilfælde, hvor nitratværdierne var overskredet, tilbagekaldte sagsøgte undtagelserne uden indsigelse.

72. Der kunne muligvis have været tale om en berettiget forventning, såfremt drøftelserne mellem parterne angående anvendelsesområdet for artikel 9 havde fundet sted *inden* den 19. juli 1985. Efter omstændighederne må sagsøgtes anbringende afvises, og det må konkluderes, at der forelå et traktatbrud på grund af overskridelse i 28 vandforsyningsområder af nitratværdierne efter direktivets parameter 20.

3. Manglende overholdelse af blyparametrene i visse regioner i Skotland

73. Kommissionen anfører, at i visse vandforsyningsområder i Skotland er de maksimale koncentrationer for bly ikke overholdt. Sagsøgte hævder derimod, at vandet i de sytten pågældende områder overholder kravene til bly.

74. Hvad angår de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, fremgår det af bilag 32 til svarskriftet, at ud af 204 prøver fra rindende vand havde ni (4%) et blyindhold på 50-100 µg/l, og fire (2%) oversteg 100 µg/l. Da stævningen blev udtaget, lå fire

18 — Sag C-42/89, nævnt ovenfor, præmis 23; jf. også forslag til afgørelse i samme sag, punkt 22 ff.

ud af 151 prøver inden for området 50-100 µg/l, og to lå over 100 µg/l. Nærmere enkeltheder om resultatet af de udtagne prøver findes i retsmøderapporten.

75. Spørgsmålet, om kravene i direktivet under sådanne omstændigheder var overholdt, afhænger af den fortolkning, der tillægges »bemærkningerne« angående parameteren for bly i bilag I til direktivet. Parterne er uenige om fortolkningen af disse bemærkninger, der lyder som følger:

»For rørsystemer af bly må blyindholdet ikke overstige 50 µg/l i en prøve udtaget af rindende vand. Hvis prøven udtages direkte eller af det rindende vand, og blyindholdet ofte eller i betydelig grad overstiger 100 µg/l, skal der træffes passende foranstaltninger for at mindske faren for blypåvirkning af brugeren« [19].

76. Kommissionens synspunkt er, at uanset denne bemærkning skal grænsen for bly forstås som en absolut grænse på 50 µg/l. Den fortolker parameter 51 for bly og den ledsagende bemærkning som følger: Hvis prøver udtages fra eller af det rindende vand, skal den absolutte grænse på 50 µg/l overholdes. For prøver, der udtages direkte, dvs. for prøver, der udtages straks efter vandet har stået i blyrør eller tanke, gælder grænsen på 100 µg/l; hvor denne grænse overskrides, skal der træffes passende foranstaltninger for at mindske faren for blypåvirkning af brugeren.

77. Sagsøgte gør derimod gældende, at bemærkningen modificerer den maksimale tilladte grænse på 50 µg/l.

78. I overensstemmelse med den opfattelse, jeg tidligere har fremført, nemlig at undtagelser fra direktivet skal fremgå af selve direktivet, er det utvivlsomt muligt, at bemærkningerne i individuelle tilfælde kan ændre den absolutte karakter af de maksimale grænser. Afgørende herfor er bemærkningens formulering. Den første sætning i bemærkningen fastsætter ikke en absolut grænse. Det angives heri, at for rørsystemer af bly *må* [20] blyindholdet ikke overstige 50 µg/l i en prøve udtaget af rindende vand. Den anden sætning er endnu klarere. I tilfælde af begge alternativer, nemlig *direkte* udtagning eller prøveudtagning *af* det rindende vand, og at blyindholdet *ofte* eller i *betydelig* grad overstiger 100 µg/l, pålægges en forpligtelse til at handle, nemlig at træffe passende foranstaltninger for at mindske faren for blypåvirkning af brugeren. Hverken første

19 — Den engelske tekst lyder således:
»Where lead pipes are present, the lead content should not exceed 50 µg/l in a sample taken after flushing. If the sample is taken either directly or after flushing and the lead content either frequently or to an appreciable extent exceeds 100 µg/l, suitable measures must be taken to reduce the exposure to lead on the part of the consumer«.

20 — Min fremhævelse.

sætning, anden sætning eller bemærkningen som helhed tilkendegiver en forpligtelse til at opnå et resultat.

79. Kommissionens fortolkning er i strid med bemærkningens klare ordlyd, eftersom forpligtelsen til at træffe passende foranstaltninger, hvis blyindholdet ofte eller i betydelig grad overstiger 100 µg/l, ikke kun gælder for direkte prøver, men også (»eller«) for prøver udtaget af rindende vand. For rørsystemer af bly skal grænsen på 50 µg/l derfor alene forstås som et vejledende niveau, mens der opstår en forpligtelse til at træffe foranstaltninger, hvis de 100 µg/l overskrides (men kun hvor det sker ofte eller i betydelig grad). Da disse værdier kun udtrykkeligt gælder for rørsystemer af bly, forbliver værdien på 50 µg/l gyldig i kolonnen »tilladt maksimal koncentration« som en absolut grænse, men gælder kun for andre rørsystemer end rørsystemer af bly.

80. Med denne fortolkning af direktivet ville sagsøgte kun have tilsidesat direktivet, såfremt prøverne havde oversteget grænsen for blyindhold på 100 µg/l ofte eller i betydeligt omfang, *og* sagsøgte ikke havde truffet foranstaltninger til »at mindske faren for blypåvirkning af brugeren«.

81. Efter min opfattelse er det yderst tvivlsomt, om det kan siges, at grænsen på 100 µg/l er oversteget ofte, hvis den er overskredet i 2% af tilfældene. På baggrund af anbringenderne om artikel 20's anvendelsesområde i forbindelse med parametrene for bly — uanset, om artikel 20 rent faktisk kan påberåbes — kan det udledes, at sagsøgte har truffet og fortsat træffer foranstaltninger til at mindske faren for blypåvirkning. Det fremgår derfor ikke, at sagsøgte har overtrådt parameter 51 i direktivet.

82. Jeg finder det derfor unødvendigt at behandle spørgsmålet om bevisbyrden og de forskellige spørgsmål, der er opstår i forbindelse med artikel 20. Dette skal jeg derfor blot gøre subsidiært.

83. Kommissionens synspunkt er, at sagsøgte ikke har dokumenteret, at den pågældende parameter er overholdt. Dette ville nemlig have krævet fremlæggelse af det antal prøver pr. husholdning, der er udtaget af rindende vand fra blyrør, samt den del af prøverne, der ikke overholdt grænsen på 100 µg/l. Kun på denne baggrund kan det hævdes, at hvor der er tale om blyrør, overstiger blyindholdet ikke de 100 µg/l ofte eller i betydeligt omfang.

84. Kommissionens påstande hviler på en misforståelse angående sagsøgers bevisbyrde i sager om traktatbrud. Det er Kommissionen, der skal påstå og bevise, at parametrene ikke blev overholdt, da den anlagde sagen om traktatbrud. Hvad angår påstanden om

prøver pr. husholdning kan der simpelt hen henvises til artikel 12, stk. 2, og bilag II i direktivet, som klart fastlægger sted og hyppighed for prøverne. Der kan ikke være tale om at tage prøver i hver enkelt husholdning.

85. Endelig vil jeg gerne komme med en bemærkning om anvendeligheden af artikel 20. Efter mine bemærkninger om vigtigheden af de formelle krav og tidsfrister er det tilstrækkeligt at påpege forsinkelsen med ansøgningen, der blev indgivet i august 1985. Resultatet af min gennemgang af klagen angående undladelse af at overholde blyparameteren berøres ikke af de subsidiært anførte bemærkninger. Derfor kan der ikke konstateres traktatbrud.

Sagens omkostninger

86. På baggrund af min foreslåede løsning vil Kommissionen i det væsentlige få medhold i sin påstand om sagens omkostninger. Henset til den væsentlige forsinkelse med gennemførelse af direktivet, foreslår jeg derfor, at uanset, at fortolkningen af blyparameteren er til sagsøgtes fordel, skal sagsøgte tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.

87. Jeg foreslår derfor, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Det Forenede Kongerige har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det

a) ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand

b) ikke inden for den fastsatte frist har sikret, at kvaliteten af det pågældende drikkevand opfylder direktivets krav med hensyn til nitrater.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.«