CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 21 januari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. Het beroep wegens niet-nakoming tegen het Verenigd Koninkrijk (hierna: „verweerder") waarin ik thans conclusie neem, betreft volgens het verzoekschrift van de Commissie de onvolledige omzetting in nationaal recht van richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water [1], alsmede de overschrijding in bepaalde gebieden van het Verenigd Koninkrijk van de door de richtlijn toegestane maximale concentraties voor lood en nitraten.

2. De door de Commissie gelaakte afwezigheid van dwingende bepalingen ter omzetting van de richtlijn betrof enerzijds het feit, dat de bepalingen van de Water Act 1989 in Schotland en Noord-Ierland niet van toepassing waren, en anderzijds de omstandigheid, dat geen nationale bepalingen waren vastgesteld voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt.

3. In de loop van de procedure voor het Hof zijn — gelijk de Commissie overigens erkent — de desbetreffende bepalingen in Schotland in werking getreden. Bovendien waren de nog ontbrekende wettelijke bepalingen betreffende het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, nog vóór de mondelinge behandeling op 27 november 1991 vastgesteld. Wat de zuiver formele omzetting van de richtlijn in nationaal recht betreft, handhaaft de Commissie slechts de grief betreffende het ontbreken van bepalingen voor Noord-Ierland.

4. De Commissie handhaaft evenwel al haar in het verzoekschrift geformuleerde conclusies, met het betoog dat de richtlijn in ieder geval veel te laat is omgezet.

5. Verweerder werpt om te beginnen een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. Hij stelt, dat de Commissie het voorwerp van het geschil, zoals dat in de precontentieuze procedure was afgebakend, in haar verzoekschrift op ontoelaatbare wijze heeft uitgebreid. In de aanmaningsbrief verweet de Commissie het Verenigd Koninkrijk, dat het geen dwingende bepalingen betreffende de kwaliteit van het water uit privé-putten had vastgesteld. De in het verzoekschrift uitdrukkelijk geformuleerde grief betreffende het ontbreken van omzettingsbepalingen voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, vormt zijns inziens een uitbreiding van het voorwerp van het geschil zoals dat in de precontentieuze fase was afgebakend, en is dus niet-ontvankelijk.

6. In dupliek betoogt verweerder, dat gelet op hetgeen sedert de indiening van het verweerschrift is gebeurd, het beroep in zijn

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1980, L 229, blz. 11.

geheel niet-ontvankelijk is, voor zover de Commissie aanvoert, dat de richtlijn niet door middel van bindende rechtsvoorschriften is omgezet. Waar in de aanmaningsbrief enkel het ontbreken van dwingende bepalingen betreffende privé-putten werd gelaakt, is die grief in het met redenen omkleed advies en in het verzoekschrift uitgebreid tot bevoorradingsbronnen in het algemeen. Uit het arrest in zaak C-42/89 [2], dat na de indiening van het verweerschrift in de onderhavige zaak is gewezen, blijkt dat de aanmaningsbrief op een juridische misvatting berustte. In dat arrest heeft het Hof immers geoordeeld, dat de betrokken richtlijn niet van toepassing is op water uit privé-putten.

7. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep stelt de Commissie, dat zij, gelet op de precontentieuze procedure, het voorwerp van het geschil in het verzoekschrift heeft beperkt.

8. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

   — door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor het volgen van richtlijn 80/778/EEG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water in werking te doen treden, en

   — door niet binnen de gestelde termijn te verzekeren, dat de kwaliteit van dit water ter zake van nitraten en lood aan de richtlijn voldoet;

2) het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen.

9. Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het den Hove behage:

1) met betrekking tot de grief, dat het Verenigd Koninkrijk geen dwingende bepalingen ter uitvoering van de richtlijn heeft vastgesteld, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover daarin wordt gesteld, dat de richtlijn niet is uitgevoerd ter zake van het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt;

   of, subsidiair,

   het beroep ongegrond te verklaren, voor zover daarin wordt gesteld, dat de richtlijn ter zake van de in het tweede deel van artikel 3 bedoelde „waarden van de overige parameters" niet is uitgevoerd voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt;

2) gelet op hetgeen na de indiening van het verweerschrift is gebeurd, het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover de Commissie daarin stelt,

2 — Arrest van 5 juli 1990, zaak C-42/89, Commissie/België, Jurispr. 1990, blz. I-2821, r. o. 23.

dat het Verenigd Koninkrijk geen dwingende bepalingen ter uitvoering van de richtlijn heeft vastgesteld;

3) het beroep te verwerpen, voor zover het betrekking heeft op de grief van de Commissie ter zake van de maatregelen die het Verenigd Koninkrijk ter voldoening aan de parameters „nitraten" en „lood" heeft getroffen;

4) de Commissie in alle kosten te verwijzen.

10. Voor de feiten, het juridisch kader en de middelen en argumenten van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. De feiten worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor mijn betoog.

B — Discussie

I — *De ontvankelijkheid*

11. Om te beginnen moet worden ingegaan op verweerders grief, dat het in de precontentieuze procedure afgebakende voorwerp van het geschil in het verzoekschrift is uitgebreid, waardoor het beroep ten dele niet-ontvankelijk zou zijn. Eigenlijk gaat het om twee grieven: enerzijds is er de reeds in het verweerschrift opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid betreffende het ontbreken van een dwingende regeling voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt; anderzijds is er de in dupliek aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreffende het feit, dat de richtlijn in het algemeen niet door nationale bepalingen is omgezet.

12. Met betrekking tot eerstgenoemde grief betoogt verweerder, dat deze voor het eerst in het verzoekschrift is geformuleerd en dus buiten het in de precontentieuze procedure afgebakende kader valt. Wat de tweede grief betreft, stelt verweerder, dat zowel het met redenen omkleed advies als het verzoekschrift eigenlijk een andere inhoud hebben dan de — op een juridische misvatting berustende — aanmaningsbrief van 11 augustus 1987.

13. Om de steekhoudendheid van deze argumenten te kunnen beoordelen, moet eerst worden onderzocht, in hoeverre het voorwerp van het latere beroep in de verschillende stadia van de precontentieuze procedure wordt vastgelegd. Onderzoek van de desbetreffende rechtspraak leert, dat het Hof ten dele een onderscheid maakt tussen de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies en daaraan niet dezelfde vereisten inzake nauwkeurigheid stelt.

14. Zo overwoog het Hof in het arrest in zaak 274/83 [3], dat blijkens de functie van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure, de aanmaningsbrief tot doel heeft, het voorwerp van het geschil te bepalen en de Lid-Staat die om opmerkingen wordt verzocht, de gegevens te verschaffen die deze nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden. [4]

15. Het met redenen omkleed advies moet een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken Lid-Staat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet

3 — Arrest van 28 maart 1985, zaak 274/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 1077.

4 — R. o. 19 van het arrest.

is nagekomen. Het Hof kan evenwel geen strenge eisen stellen aan de nauwkeurigheid van de aanmaningsbrief, die noodzakelijkerwijs niet meer dan een eerste beknopte samenvatting van de grieven kan bevatten. Niets belet de Commissie dus om de grieven die zij in de aanmaningsbrief in algemene termen heeft geformuleerd, in haar met redenen omkleed advies meer gedetailleerd uiteen te zetten. [5]

16. Volgens de arresten in de zaken 74/82 en 274/83 handelt de Commissie binnen de grenzen van het toelaatbare wanneer zij in het met redenen omkleed advies bijkomende en nieuwe argumenten met betrekking tot een in de aanmaningsbrief gestelde verdragsschending aanvoert. Dit betekent ook, dat de aanmaningsbrief geen exhaustieve opsomming van de argumenten bevat.

17. In schijnbare tegenspraak daarmee staan de arresten waarin het Hof enkel rekening houdt met de aanmaningsbrief of het met redenen omkleed advies. [6] In al deze zaken werd beklemtoond, dat de betrokken Lid-Staat voldoende gelegenheid moet krijgen om zijn opmerkingen over de aangevoerde grieven te maken en de gegevens moet krijgen, die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden. Dienovereenkomstig heeft het Hof zowel in zaak 211/81 als in zaak 229/87 de exceptie van niet-ontvankelijkheid verworpen, op grond dat de betrokken Lid-Staat de gelegenheid had gekregen zijn opmerkingen te maken over de aangevoerde grieven.

18. In zaak 51/83 oordeelde het Hof anders. Daarbij moet echter worden opgemerkt, dat de Commissie in die zaak de betrokken Lid-Staat in het met redenen omkleed advies totaal andere gedragingen te last had gelegd dan in de aanmaningsbrief. Daar was geen sprake van het concretiseren of met argumenten staven van een reeds gestelde inbreuk.

19. Hetzelfde is gebeurd in zaak 31/69, waarin geen rekening is gehouden met hetgeen na de verzending van de aanmaningsbrief was gebeurd.

20. Niets in deze arresten wijst erop, dat de aanmaningsbrief het voorwerp van de niet-nakomingsprocedure definitief vastlegt.

21. Naast de arresten waarin de aanmaningsbrief op de voorgrond staat, kunnen een aantal arresten worden genoemd waarin de klemtoon ligt op het met redenen omkleed advies en de verhouding van dit advies tot het verzoekschrift. [7] Deze arresten zijn van belang voor de beoordeling van de door verweerder opgeworpen exceptie, dat de grief betreffende de niet-omzetting van de richtlijn voor wat betreft het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, voor het eerst in het verzoekschrift is aangevoerd. In het arrest in zaak 166/82 overwoog het Hof, dat het met redenen omkleed advies van de Commissie en het verzoekschrift op dezelfde overwegingen en middelen dienen te berusten. In andere arresten [8] wordt bondiger gezegd, dat het beroep slechts kan berusten

5 — Arresten van 28 maart 1985 (zaak 274/83, reeds aangehaald, r. o. 21) en 31 januari 1984 (zaak 74/82, Commissie/Ierland, Jurispr. 1984, blz. 317, r. o. 20).

6 — Arresten van 17 februari 1970 (zaak 31/69, Commissie/Italië, Jurispr. 1970, blz. 25); 15 december 1982 (zaak 211/81, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1982, blz. 4547); 11 juli 1984 (zaak 51/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 2793) en 15 november 1988 (zaak 229/87, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 6347).

7 — Arresten van 7 februari 1984 (zaak 166/82, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 459), 10 juli 1990 (zaak C-217/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1990, blz. I-2879) en 13 december 1990 (zaak C-347/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-4747).

8 — Zaken C-217/88 en C-347/88.

op middelen die ook reeds in het met redenen omkleed advies zijn aangevoerd.

22. Ten slotte neemt het Hof in een aantal arresten de precontentieuze procedure in haar geheel in aanmerking. [9] Het voorwerp van het beroep kan na afsluiting van de preliminaire procedure niet meer worden uitgebreid. [10] De brief waarbij de Commissie de Lid-Staat verzoekt zijn opmerkingen te maken, en het daaropvolgende met redenen omkleed advies vormen een door het Verdrag gewilde essentiële waarborg, waarvan de eerbiediging een wezenlijk vormvereiste is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een Lid-Staat. [11]

23. De beantwoording van de vraag, welke grieven in een concreet geval door het in de precontentieuze procedure afgebakende voorwerp van het geschil worden gedekt, vergt een synthese van een zuiver formele benaderingswijze, die uitgaat van de uitdrukkelijk genoemde feiten en de daaraan verbonden conclusies, en een benaderingswijze die uitgaat van de opzet en het doel van de precontentieuze procedure en waarbij wordt nagegaan, of de beschuldigde Lid-Staat in de gelegenheid is gesteld zijn opmerkingen te maken over bepaalde grieven, dan wel wegens de opeenvolging van de gebeurtenissen in de tijd of wegens onverwachte wendingen in de argumentatie van de Commissie dit niet heeft kunnen doen. Deze benaderingswijze, die het accent legt op de procedurele waarborgen die de precontentieuze procedure biedt, kan de conclusies van een zuiver formele beoordeling relativeren.

24. Tegen deze theoretische achtergrond moet thans eerst worden ingegaan op verweerders exceptie, dat de Commissie hem in het verzoekschrift voor het eerst heeft verweten, dat er geen dwingende regeling bestond voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt. Dit middel zou om die reden moeten worden afgewezen.

25. Verweerder betoogt, dat de bepalingen betreffende het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, in de artikelen 2, tweede streepje, en 3 van de richtlijn zijn te vinden, terwijl de in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies geformuleerde grieven alleen betrekking hadden op artikel 2, eerste streepje, van de richtlijn.

26. In dit verband zij allereerst opgemerkt, dat in de aanmaningsbrief noch in het met redenen omkleed advies een uitdrukkelijke verwijzing naar en een beperking tot artikel 2, eerste streepje, is te vinden. In beide stukken is zeer algemeen sprake van richtlijn 80/778, waarvan de gestelde ontoereikende omzetting met voorbeelden en argumenten wordt gestaafd. Zo wordt in de aanmaningsbrief bij voorbeeld gezegd:

„The Commission is of the opinion that the measures taken in the United Kingdom in order to implement Directive 80/778, namely those under the Water Act 1973, which provides that drinking water has to be ‚wholesome' and the relevant circulars, are not sufficient for the following reasons: According to

9 — Arresten van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1983, blz. 203), 7 februari 1984 (Commissie/Italië, reeds aangehaald), 14 februari 1984 (zaak 325/82, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1984, blz. 777), 20 februari 1986 (zaak 309/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 599) en 14 juli 1988 (zaak 296/86, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 4343).

10 — Arrest in zaak 309/84, r. o. 14.

11 — Zie bij voorbeeld het arrest in zaak 325/82, r. o. 8.

the information given by the United Kingdom authorities, there are more than 80 000 private water supplies in the United Kingdom. (...) Private water suppliers are neither addressed by circulars nor are they under any obligation to follow the instructions laid down by them."

27. Hier wordt dus allereerst gezegd, dat de Commissie van mening is, dat richtlijn 80/778 ontoereikend is omgezet. Deze stelling wordt gestaafd met het voorbeeld van de privé-putten, waarop de geldende nationale bepalingen niet van toepassing zijn. Hieruit kan evenwel geen materiële beperking tot deze groep potentiële adressaten van de nationale omzettingsbepaling worden afgeleid. Zulks blijkt ook uit de volgende, eveneens algemeen geformuleerde alinea van de aanmaningsbrief, die luidt als volgt:

„The reliance on possible legal proceedings in which a United Kingdom Courtmay or may not interpret the relevant provisions of the Water Act 1973 so as to give effect to Directive 80/778 as regards the particular case before the Court creates a system of legal insecurity and therefore cannot be regarded as an adequate implementation of the Directive. Since neither the Water Act 1973 nor the circular in question correctly transpose the directive, it follows that the U. K. has to take additional legally binding measures in order to transpose correctly the Directive."

28. In het met redenen omkleed advies van 14 april 1989 zijn de argumenten betreffende de ontoereikende omzetting van de richtlijn eigenlijk nog algemener geformuleerd. In dit met redenen omkleed advies wordt gezegd:

„In its letter of formal notice the Commission pointed out that the provision in the Water Act 1973 (which provides that drinking water has to be wholesome) and various circulars issued by the Department of the Environment are not sufficient. They do not transpose the specific requirements of the directive into national law. Nor do the different circulars impose legal requirements, particularly in respect of private suppliers, of which there are a large number in the United Kingdom."

29. In de hele context komt slechts één verwijzing naar de privé-putten voor, namelijk de bijzin „particularly in respect of private suppliers".

30. Uit de twee formele brieven van de precontentieuze procedure kan een algemeen verwijt van ontoereikende omzetting van richtlijn 80/778 worden afgeleid. Het voorwerp van het geschil is expliciet noch impliciet beperkt tot artikel 2, eerste streepje, van de richtlijn. Ook al is het ontbreken van dwingende bepalingen betreffende de kwaliteit van het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, voor het eerst in het verzoekschrift uitdrukkelijk gelaakt, dat betekent niet, dat het buiten het in de precontentieuze procedure afgebakende voorwerp van het geschil valt. Voor zover de

ontoereikende omzetting van de richtlijn in haar geheel wordt gelaakt, betreft dit verwijt ook artikel 2, tweede streepje, en artikel 3, te meer daar nergens in de precontentieuze correspondentie op de onjuiste omzetting van bepaalde artikelen van de richtlijn is gewezen.

31. Het door de Commissie in het verzoekschrift aangevoerde middel inzake het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, is geen „nieuw middel" in de zin van de rechtspraak [12] wanneer het ter concretisering van het reeds in abstracto aangevoerde middel betreffende het gebrek aan dwingende omzettingsbepalingen werd aangevoerd.

32. Verweerder heeft de gelegenheid gehad zijn standpunt te bepalen met betrekking tot de algemene kritiek van de Commissie op de ontoereikende omzetting van de richtlijn. Zijn recht van verweer is dus niet op ontoelaatbare wijze beperkt.

33. Derhalve dient het middel betreffende het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, ontvankelijk te worden geacht.

34. Wat de ontvankelijkheid betreft, moet nog het middel inzake de ontoelaatbare uitbreiding van het voorwerp van het geschil tot door openbare nutsbedrijven geleverd water worden onderzocht.

35. Volgens verweerder betrof de aanmaningsbrief enkel de wetgeving betreffende privé-putten. Pas in het met redenen omkleed advies zijn de bepalingen waarbij verplichtingen worden opgelegd aan openbare waterleveranciers, daarbij betrokken.

36. Zoals reeds is gebleken uit het onderzoek betreffende het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, mag de formulering van de aanmaningsbrief niet als zo limitatief worden opgevat. Het met redenen omkleed advies bevat geen enkel nieuw middel betreffende het ontbreken van dwingende omzettingsbepalingen. Juist met betrekking tot de afbakening van het voorwerp van het geschil in de aanmaningsbrief heeft het Hof beklemtoond, dat het recht van verweer van de betrokken Lid-Staat moet worden gewaarborgd. Ook al kon de aanmaningsbrief, wat de adressaten van de door de betrokken Lid-Staat vast te stellen dwingende bepalingen betreft, verkeerd worden begrepen, het met redenen omkleed advies, dat in zoverre slechts een concretisering van het reeds geformuleerde verwijt bevat, was duidelijker geformuleerd, zodat verweerder ook aangaande dit punt voldoende gelegenheid heeft gehad om zijn opmerkingen kenbaar te maken.

37. Verweerders stelling, dat de aanmaningsbrief op een dwaling in rechte berust, doet daaraan niet af. Het is inderdaad juist, dat het Hof in zijn arrest in zaak C-42/89 heeft verklaard, dat de richtlijn geen verplichtingen oplegt met betrekking tot water uit privéputten, omdat zij slechts is gericht tot leveranciers die een in de richtlijn zelf bepaalde minimumhoeveelheid water verstrekken.

12 — Zie zaken C-217/88, t. a. p., en C-347/88, t. a. p.

38. Volgens bovengenoemde uitlegging mag de aanmaningsbrief evenwel niet aldus worden verstaan, dat hij enkel betrekking heeft op water uit privé-putten. Voorts is genoemd arrest pas na de indiening van het verweerschrift in de onderhavige zaak gewezen, zodat alleen al om feitelijke redenen niet kan worden aangenomen, dat de Commissie haar in de precontentieuze procedure aangevoerde middelen wegens het arrest in zaak C-42/89 heeft gewijzigd.

39. Derhalve moeten verweerders argumenten betreffende de ontvankelijkheid van het beroep worden verworpen.

40. Met betrekking tot de ontvankelijkheid blijft evenwel nog te onderzoeken, in hoeverre er nog sprake is van een procesbelang, nu vaststaat dat verweerder ten tijde van de mondelinge behandeling nagenoeg alle maatregelen ter omzetting van de richtlijn had getroffen. Het enige punt dat open blijft, is de regeling voor Noord-Ierland.

41. Volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaat er in de gevallen waarin aan de niet-nakoming een einde is gekomen na het verstrijken van de door de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, gestelde termijn, nog steeds een belang bij voortzetting van de zaak. Dit belang kan erin bestaan, dat de grondslag wordt vastgesteld waarop een Lid-Staat wegens zijn niet-nakoming aansprakelijk kan worden gesteld jegens andere Lid-Staten, de Gemeenschap of particulieren. [13]

42. Het beroep dient derhalve in zijn geheel ontvankelijk te worden geacht.

II — *Ten gronde*

1. Het ontbreken van dwingende bepalingen ter omzetting van richtlijn 80/778

43. Richtlijn 80/778 legt verplichtingen van verschillende strekking op. In de eerste plaats bevat zij de in de regel met de vaststelling van een richtlijn gepaard gaande verplichting tot omzetting in nationaal recht. Deze verplichting is uitdrukkelijk geformuleerd in artikel 18, dat luidt als volgt:

„De Lid-Staten doen binnen twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving van deze richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn en haar bijlagen te voldoen."

Voor juridische verplichtingen die erop gericht zijn fysische wijzigingen van het milieu te bewerkstelligen, volstaat de vaststelling van rechtsnormen niet om het beoogde resultaat daadwerkelijk te bereiken.

13 — Zie laatstelijk het arrest van 25 juli 1991 (zaak C-353/89, Commissie/Nederland, Jurispr. 1991, blz. I-4069, r. o. 28), met verdere verwijzingen. Zie met betrekking tot het recht op schadevergoeding van een particulier jegens een Lid-Staat wegens niet-omzetting van een richtlijn, het arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci, Jurispr. 1991, blz. I-5357).

44. Verweerder herhaalt dit verschillende keren in zijn betoog. De gemeenschapswetgever heeft daarmee rekening gehouden, doordat hij de Lid-Staten in artikel 7, lid 6, van de richtlijn de verplichting oplegt de nodige maatregelen ten nemen „om te bewerkstelligen dat voor menselijke consumptie bestemd water ten minste in overeenstemming is met de in bijlage I aangegeven eisen", doch hun in artikel 19 een termijn van vijf jaar verleent om de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

45. Voor de verwijten betreffende het ontbreken van dwingende bepalingen ter omzetting van de richtlijn is derhalve de in artikel 18 van de richtlijn gestelde termijn van twee jaar bepalend. Ter zake van de feitelijke discrepantie tussen de kwaliteitseisen van de richtlijn en de watermonsters geldt de in artikel 19 gestelde termijn van vijf jaar.

46. De richtlijn is vastgesteld op 15 juli 1980 en is het Verenigd Koninkrijk op 18 juli 1980 ter kennis gebracht. De termijn voor de formele omzetting ervan liep dus af op 18 juli 1982. De onderhavige niet-nakomingsprocedure is ongeveer vijf jaar later formeel gestart. De aanmaningsbrief dateert van 11 augustus 1987. Tot aan de instelling van het beroep zijn dan nog twee jaar verstreken.

47. Op basis van de betekenis die bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep aan de precontentieuze correspondentie is gegeven, moeten de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies aldus worden begrepen, dat zij zijn gericht tegen het niet omzetten van de richtlijn door dwingende bepalingen in het algemeen. De Commissie heeft bij het instellen van haar beroep rekening gehouden met de vooruitgang die intussen door het vaststellen van relevante bepalingen was geboekt. De Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 zijn in Engeland en Wales ten dele op 1 september 1989 en ten dele op 1 januari 1990 in werking getreden. Om die reden kwam de Commissie enkel nog op tegen het ontbreken van dwingende bepalingen voor Schotland en Noord-Ierland. Voorts laakte zij het feit, dat de intussen vastgestelde wetgeving enkel gold voor het water voor huishoudelijk gebruik en niet voor het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt. De stelling van de Commissie, dat zij in het verzoekschrift het voorwerp van het geschil heeft beperkt ten opzichte van de precontentieuze procedure, moet derhalve worden aanvaard.

48. Vergeleken met het algemene verwijt van niet-omzetting heeft de Commissie het voorwerp van het beroep allereerst materieel beperkt. Zij beschouwt de bepalingen betreffende het water voor huishoudelijk gebruik als een behoorlijke omzetting, zodat het desbetreffende verwijt is vervallen. Het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, waarop de vastgestelde regeling niet van toepassing is, is slechts een deel van de te regelen materie. Dat dit punt niet in de wetgeving betreffende het water is geregeld,

kan te wijten zijn aan het feit, dat de wettelijke bepalingen voor het levensmiddelenbedrijf andere adressaten hebben en ten dele minder strenge kwaliteitseisen moeten stellen (artikel 2, tweede streepje, en artikel 3 van de richtlijn).

49. Deze overwegingen noch de door verweerder aangevoerde omstandigheid, dat het aan het levensmiddelenbedrijf geleverde water slechts 1 % van de totale waterleveringen bedraagt, kunnen rechtvaardigen dat de richtlijn op dit punt niet is omgezet. Verweerders tegenwerping, dat het water voor huishoudelijk gebruik en het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, vaak van dezelfde bronnen afkomstig zijn, doet daaraan niets af, daar het ook volgens verweerder nog steeds mogelijk is, dat specifiek voor het levensmiddelenbedrijf geleverd water niet aan de kwaliteitseisen van de richtlijn onderworpen is.

50. Dat de wettelijke regeling daadwerkelijk een leemte vertoonde, blijkt uit de latere vaststelling van de Food Safety Act 1990, die ook volgens de Commissie die leemte heeft opgevuld. Daar de in artikel 18 van de richtlijn gestelde omzettingstermijn op 18 juli 1982 is verstreken, en de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn op 14 juni 1989, is de Food Safety Act 1990 onmiskenbaar te laat vastgesteld, zodat schending van het Verdrag vaststaat.

51. Bij de instelling van haar beroep ging de Commissie ervan uit, dat de Water Supply Regulations 1989, met het hierboven gemaakte voorbehoud ter zake van het water dat in het levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt, de richtlijn naar behoren hadden omgezet voor Engeland en Wales. De beperking van het verwijt tot Schotland en Noord-Ierland is een geografische beperking van het oorspronkelijke verwijt. Ook al zijn de desbetreffende bepalingen voor Schotland in de loop van de procedure vastgesteld, dit is onmiskenbaar te laat gebeurd. Schending van het Verdrag wegens ontoereikende of tardieve omzetting van de richtlijn in Schotland en Noord-Ierland staat derhalve vast.

2. Niet-inachtneming van de parameter „nitraten" in bepaalde gebieden van Engeland

52. De Commissie laakt het feit, dat de volgens parameter 20 van bijlage I, sub C, bij de richtlijn 50 mg/l bedragende maximaal toelaatbare concentratie (hierna: „MTC") voor nitraten in 27 voorzieningsgebieden is overschreden. Volgens haar is het Verenigd Koninkrijk daardoor de op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

53. De feitelijke vaststellingen worden door verweerder niet betwist. Partijen zijn het enkel oneens over de rechtsgevolgen daarvan. De Commissie ziet de MTC's als absolute limieten, zodat overschrijding ervan automatisch een schending van de richtlijn oplevert, terwijl verweerder van mening is, dat de richtlijn slechts de verplichting oplegt, alle mogelijke maatregelen te treffen. Kunnen de parameters van de richtlijn niet worden gehaald, ofschoon de betrokken Lid-Staat alle mogelijke maatregelen getroffen heeft,

dan kan dit in geen geval als een verdragsschending worden aangemerkt. Een Lid-Staat kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor het gedrag van derden of voor milieufactoren, waarop hij geen vat heeft. De onenigheid tussen partijen komt dus neer op de vraag, of artikel 7 juncto artikel 19 van de richtlijn een resultaatsverplichting oplegt, dan wel slechts een inspanningsverplichting waaraan kan zijn voldaan zonder dat het beoogde resultaat is bereikt.

54. Tot staving van zijn verweer voert het Verenigd Koninkrijk subsidiair aan, dat het aanspraak kon maken op een verlenging van de termijn op grond van artikel 20 van de richtlijn. Artikel 20 biedt de mogelijkheid, een bijzonder verzoek om verlenging van de in artikel 19 gestelde termijn van vijf jaar voor het bereiken van de in bijlage I gestelde maximale waarden en richtniveaus in te dienen.

55. Daar verweerder geen uitdrukkelijk verzoek heeft ingediend, suggereert hij het Hof een andere uitlegging van een mededeling aan de Commissie over de op grond van artikel 9 toegestane afwijkingen van de richtlijn. Daar zelfs deze mededeling pas in oktober 1985, dus na afloop van de in artikel 19 gestelde termijn van vijf jaar is gedaan, wijst verweerder op een tijdens de precontentieuze onderhandelingen tussen partijen ontstaan gewettigd vertrouwen, dat een beroep op artikel 20 mogelijk moet maken. De Commissie heeft twee jaar lang geen bezwaar gemaakt tegen de op grond van artikel 9 van de richtlijn toegestane afwijkingen, zodat verweerder mocht aannemen, dat de door hem toegestane afwijking rechtmatig was, en dat het derhalve niet nodig was, een formeel verzoek in de zin van artikel 20 van de richtlijn in te dienen.

56. Ter beslechting van het probleem van de te hoge concentratie aan nitraten, moet allereerst worden nagegaan, wat het rechtskarakter van de betrokken verplichtingen is. Hierboven is er reeds op gewezen, dat de richtlijn rechtsverplichtingen van verschillende aard formuleert. In deze zaak gaat het om de verplichting bepaalde fysische resultaten te bereiken, namelijk een concreet omschreven kwaliteitsniveau voor water dat voor menselijke consumptie is bestemd. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 7 juncto artikel 19 van de richtlijn, voor de nakoming waarvan de Lid-Staten van meet af aan drie jaar meer tijd hadden dan voor de formele omzetting van de richtlijn. Dit alleen al wijst erop, dat het doel van de richtlijn het bereiken van een daarin omschreven resultaat is.

57. In de considerans wordt reeds gezegd:

„Overwegende dat het belang voor de volksgezondheid van voor menselijke consumptie bestemd water de vaststelling van kwaliteitsnormen voor dat water vereist [14];

(...)

Overwegende dat de voor bepaalde parameters vastgestelde waarden gelijk *moeten* zijn

14 — In de Duitse tekst van de richtlijn staat er: „(...) denen das Wasser entsprechen *muß*" (eigen cursivering); in de Engelse tekst „(...) such water *must* comply" (PB 1980, L 229, blz. 11).

aan of lager dan een maximaal toelaatbare concentratie." [15]

58. Artikel 7, lid 3, eerste streepje van de richtlijn bepaalt:

„(...) *moeten* de door de Lid-Staten vast te stellen waarden lager zijn dan of gelijk zijn aan de in de kolom ‚Maximaal toelaatbare concentratie' vermelde waarden." [16]

59. Deze formuleringen tonen aan, dat het om een absolute verplichting gaat.

60. Volgens verweerder dwingt het feit, dat de richtlijn zelf in de artikelen 9, 10 en 20 in afwijkingen voorziet, tot de conclusie, dat de resultaatsverplichtingen van de richtlijn niet absoluut zijn. Bij de uitlegging van de bepalingen zou veeleer rekening moeten worden gehouden met de immanente grenzen van de rechtsverplichtingen, zoals het Hof die bij voorbeeld met betrekking tot artikel 30 EEG-Verdrag heeft erkend.

61. Mijns inziens moet op dit betoog worden geantwoord, dat juist de aanwezigheid van afwijkingsregelingen tot de conclusie moet leiden, dat geen andere dan de uitdrukkelijk bepaalde afwijkingen toegestaan zijn. Het is vaste rechtspraak van het Hof en tevens een algemeen rechtsbeginsel, dat afwijkingen in de regel strikt moeten worden uitgelegd. Met betrekking tot de afwijkingen van richtlijn 80/778 overwoog het Hof in zaak 228/87 [17]:

„De Lid-Staten mogen slechts onder de voorwaarden voorzien in de artikelen 9, 10 en 20 van de richtlijn afwijken. Deze bepalingen moeten strikt worden uitgelegd."

62. Hieraan dient te worden toegevoegd, dat een verzachting van het absolute karakter van de MTC's van bijlage I van de richtlijn in sommige gevallen uit de bijlage zelf volgt, namelijk in zoverre de „opmerkingen" bij de diverse parameters relativeringen bevatten. Artikel 7, lid 5, van de richtlijn wijst op het belang van de opmerkingen voor de uitlegging van de waarden. Deze vaststelling is niet in strijd met het absolute karakter van de maximale waarden, daar deze door de opmerkingen uitdrukkelijk aangebrachte beperkingen deel uitmaken van de richtlijn.

63. Met betrekking tot het argument inzake de immanente grenzen moet worden vastgesteld, dat de artikelen 30, 36 en 59 EEG-Verdrag, waarnaar verweerder verwijst, voor de Gemeenschap grondregels zijn. Het is geenszins zo, dat de voor de uitlegging van deze regels gehanteerde beginselen ook bij de uitlegging van het afgeleide recht moeten worden toegepast. Juist omdat de gemeenschapswetgever met de verschillende aard van de rechtsnormen rekening houdt door het vaststellen van uitdrukkelijke afwijkingen, stuit een beroep op het criterium van de immanente grenzen ter rechtvaardiging van andere afwijkingen op heel wat bezwaren.

15 — Eigen cursivering; de Engelse tekst van de richtlijn luidt als volgt: „Whereas the values(..) *must* be equal to or lower than (...)", t. a. p.

16 — Eigen cursivering; de Engelse tekst van de richtlijn luidt als volgt: „(...) the values (...) *must* be less or the same as (...)", t. a. p.

17 — Arrest van 22 september 1988 (zaak 228/87, X, Jurispr. 1988, blz. 5099, r. o. 10).

64. Verweerder heeft tot staving van zijn standpunt aangevoerd, dat wanneer de resultaatsverplichtingen van de richtlijn als absolute verplichtingen zouden worden opgevat, elke door toeval of overmacht veroorzaakte overschrijding van de MTC een inbreuk op de richtlijn zou opleveren. Dat dit niet het geval is, blijkt uit artikel 10 van de richtlijn, volgens hetwelk de MTC in noodgevallen gedurende een beperkte tijdsduur en onder bepaalde voorwaarden mag worden overschreden. Artikel 9 voorziet in een andere eenzijdige afwijkingsmogelijkheid, namelijk bij „uitzonderlijke weerkundige omstandigheden". Voorts is het evenmin in strijd met de aard van richtlijnen, dat een Lid-Staat verantwoordelijk wordt gesteld voor situaties waarop hij geen rechtstreekse invloed heeft.

65. Indien verweerder dus in beginsel verplicht was, ervoor te zorgen dat de waarden voor nitraten op zijn gehele grondgebied in acht worden genomen, rijst vervolgens de vraag, of hij zich op een van de uitzonderingsbepalingen van de richtlijn kon beroepen.

66. De hier in aanmerking komende uitzonderingsbepaling is artikel 20 van de richtlijn, volgens hetwelk de Lid-Staten „een bijzonder verzoek om meer tijd voor de toepassing van bijlage I (mogen) indienen." Niet betwist wordt, dat verweerder geen uitdrukkelijk verzoek heeft ingediend.

67. Verweerder betoogt, dat aan alle materiële voorwaarden voor het toestaan van de afwijking is voldaan, zodat hij zich toch nog op genoemd artikel zou kunnen beroepen. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat het verzoek een wezenlijk vormvereiste voor een beroep op de afwijking is. Het schriftelijk verzoek moet melding maken van de „ondervonden moeilijkheden en een actieprogramma met tijdschema voorstellen dat ter verbetering van de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water ten uitvoer dient te worden gelegd" (artikel 20, tweede alinea, van de richtlijn). Enkel een aldus opgesteld verzoekschrift kan de Commissie in staat stellen het voorgeschreven onderzoek te verrichten (artikel 20, derde alinea, van de richtlijn). Van een Lid-Staat mag ook de inachtneming van dergelijke vormvoorschriften worden verwacht, daar de ter zake bevoegde autoriteiten weten, welk belang aan de vereiste formaliteiten wordt gehecht.

68. Omstreden is evenwel, of de mededeling aan de Commissie van de krachtens artikel 9 eenzijdig toegestane afwijkingen als een verzoek in de zin van artikel 20 kan worden uitgelegd. Verweerder heeft waarschijnlijk aangenomen, dat artikel 9 de relevante rechtsgrondslag was voor het toestaan van afwijkingen van de waarden voor nitraten. Er was ook aanleiding daartoe, daar er in ieder geval op dat ogenblik bij de Commissie noch bij de Lid-Staten eensgezindheid over bestond, of bij overschrijding van de waarden voor nitraten een beroep kon worden gedaan op artikel 9. Nadat het Verenigd Koninkrijk de Commissie de op zijn grondgebied toegestane afwijkingen had meegedeeld, heeft het twee jaar geduurd alvorens de Commissie over dit twijfelgeval een standpunt innam en het aan verweerder meedeelde.

69. Alvorens de eigenlijke vraag van de herinterpretatie te beantwoorden, moet in rekening worden gebracht, dat de in artikel 9 bedoelde mededeling pas in oktober 1985 aan de Commissie is gezonden. Het Hof heeft evenwel geoordeeld, dat een verzoek krachtens artikel 20 binnen de in artikel 19 van de richtlijn gestelde termijn moet worden ingediend; in casu had dat dus vóór 19 juli 1985 moeten gebeuren. Na afloop van die termijn zijn afwijkingen slechts mogelijk in noodgevallen en wanneer de voorwaarden van artikel 10 van de richtlijn zijn vervuld. [18] Ook in dit opzicht moet dus een strikte naleving van de vormvoorschriften worden geëist.

70. Deze situatie zou alleen dan anders kunnen worden beoordeeld wanneer de Commissie het gewettigd vertrouwen had gewekt, dat zij niet vasthield aan de inachtneming van de vorm- en termijnvoorschriften. In die zin moet verweerders argument, dat de Commissie het beroep op artikel 9 had aanvaard, worden verstaan.

71. Daarop moet worden geantwoord, dat het beroep op artikel 9, of beter gezegd de mededeling van de krachtens artikel 9 toegestane afwijkingen, pas na de uiterste datum van 18 juli 1985 is gedaan. Bovendien was er onzekerheid bij de beoordeling van de rechtmatigheid van deze procedure. Toen de Commissie verweerder uiteindelijk meedeelde, dat haars inziens voor overschrijding van de waarden voor nitraten geen afwijkingen op grond van artikel 9 konden worden toegestaan, trok verweerder die afwijkingen zonder verweer in.

72. Een beroep op een gewettigd vertrouwen ware hooguit dan mogelijk geweest wanneer de onderhandelingen tussen partijen over de toepasselijkheid van artikel 9 *vóór* 19 juli 1985 hadden plaatsgevonden. In de onderhavige omstandigheden moeten verweerders conclusies worden afgewezen. Derhalve dient te worden vastgesteld, dat het Verdrag inderdaad is geschonden door overschrijding van de in parameter 20 van de richtlijn bepaalde waarden voor nitraten in 28 voorzieningsgebieden in Engeland.

3. Niet-inachtneming van de parameter „lood" in bepaalde gebieden van Schotland

73. De Commissie klaagt erover, dat in enkele voorzieningsgebieden in Schotland de MTC voor lood niet is nageleefd. Verweerder is evenwel van mening, dat het water in de zeventien betrokken voorzieningsgebieden aan de normen voor lood voldoet.

74. Met betrekking tot de aan het geschil ten grondslag liggende feiten blijkt uit bijlage 32 bij het verweerschrift, dat van de 204 na doorstroming genomen monsters er in totaal negen (4 %) tussen 50 en 100 µg/l lood bevatten, en vier (2 %) meer dan 100 µg/l. Ten tijde van de instelling van het beroep bevatten vier monsters op 151 tussen

18 — Zaak C-42/89, reeds aangehaald, r. o. 23; zie ook de conclusie in die zaak, punt 22 e. v.

50 en 100 µg/l lood en twee meer dan 100 µg/l. Verdere details over de resultaten van de monsternemingen zijn te vinden in het rapport ter terechtzitting.

75. Het antwoord op de vraag, of in die omstandigheden de in de richtlijn bepaalde hoeveelheden zijn inachtgenomen, hangt af van de uitlegging van de „opmerkingen" bij de parameter „lood" in bijlage I bij de richtlijn. Over de uitlegging van die opmerkingen zijn partijen het oneens. De opmerking bij de parameter „lood" luidt als volgt:

„Bij loden leidingen zou het gehalte aan lood niet meer mogen bedragen dan 50 µg/l in een monster dat genomen is na doorstroming. Indien het monster direct is genomen of na doorstroming en het gehalte aan lood veelvuldig of in aanzienlijke mate 100 µg/l overschrijdt, dienen er passende maatregelen te worden genomen ten einde de blootstelling aan lood van de verbruiker te verminderen." [19]

76. Volgens de Commissie is de grenswaarde van 50 µg/l voor lood niettegenstaande deze opmerking als een absolute waarde te beschouwen. De Commissie legt parameter 51, betreffende lood, en de desbetreffende opmerking uit als volgt: voor monsters die in stromend water of na doorstroming zijn genomen, geldt de absolute limiet van 50 µg/l. Voor direct genomen monsters, dat wil zeggen monsters genomen onmiddellijk nadat het water de loden leidingen of tanks waarin het heeft gestaan, verlaat, geldt de limiet van 100 µg/l; bij overschrijding van deze limiet dienen er passende maatregelen te worden genomen om de blootstelling aan lood van de verbruiker te verminderen.

77. Verweerder betoogt daarentegen, dat genoemde opmerking de waarde van 50 µg/l als MTC relativeert.

78. Volgens het hierboven ingenomen standpunt, dat afwijkingen van de richtlijn uit de richtlijn zelf moeten volgen, is het zeer wel mogelijk, dat de in beginsel als absoluut te beschouwen grenswaarden in bepaalde gevallen door de opmerkingen een andere betekenis krijgen. Het komt dus op de formulering van de opmerking aan. De eerste zin van de opmerking stelt geen absolute limiet. Er wordt daarin gezegd, dat bij loden leidingen het gehalte aan lood niet meer dan 50 µg/l *zou mogen* [20] bedragen. De tweede zin is nog duidelijker. Voor de twee alternatieven inzake monsterneming, *direct* of *na* doorstroming, geldt een verplichting tot handelen wanneer het gehalte aan lood *veelvuldig* of *in aanzienlijke mate* 100 µg/l overschrijdt. In dat geval dienen er namelijk passende maatregelen te worden genomen om de blootstelling aan lood van de verbruiker te verminde-

19 — De Engelse tekst van de richtlijn luidt als volgt:
„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.", t. a. p.

20 — Eigen cursivering.

ren. Uit de eerste zin van de opmerking, noch uit de tweede, noch uit beide te zamen valt een resultaatsverplichting af te leiden.

79. De door de Commissie voorgestane uitlegging is in strijd met de op dit punt duidelijke formulering van de betrokken opmerking, daar de verplichting tot het nemen van passende maatregelen wanneer het gehalte aan lood veelvuldig of in aanzienlijke mate 100 µg/l overschrijdt, zowel voor direct genomen monsters als („of") voor monsters na doorstroming geldt. Bij loden leidingen is de limiet van 50 µg/l dus slechts als een richtwaarde te verstaan, terwijl bij overschrijding van de 100 µg/l-limiet (en dan nog alleen wanneer dit veelvuldig en in aanzienlijke mate gebeurt) een verplichting tot handelen intreedt. Aangezien deze maatstaven uitdrukkelijk enkel gelden bij loden leidingen, komt de waarde van 50 µg/l in de kolom van de MTC als absolute limiet geenszins te vervallen, maar geldt zij slechts bij andere dan loden leidingen.

80. Volgens deze opvatting zou verweerder de richtlijn alleen dan hebben geschonden wanneer het gehalte aan lood in de monsters veelvuldig en in aanzienlijke mate meer dan 100 µg/l was geweest *en* hij geen enkele maatregel had genomen om „de blootstelling aan lood van de verbruiker te verminderen."

81. Mijns inziens valt het ten zeerste te betwijfelen, of bij een overschrijding van de 100 µg/l-limiet in 2 % van de gevallen van een veelvuldige overschrijding kan worden gesproken. Uit de argumenten inzake de toepasselijkheid van artikel 20 in samenhang met de parameter „lood" blijkt — los van de vraag of dat artikel daadwerkelijk kan worden ingeroepen —, dat verweerder maatregelen heeft genomen en nog steeds neemt om de blootstelling aan lood te verminderen. Bijgevolg kan niet worden vastgesteld, dat verweerder parameter 51 van de richtlijn heeft geschonden.

82. Een standpuntbepaling over de stavings- en bewijslasten en over de problematiek van artikel 20 is derhalve overbodig. De hierna volgende opmerkingen zijn dan ook slechts subsidiair geformuleerd.

83. Volgens de Commissie heeft verweerder niet aangetoond, dat hij de betrokken parameter in acht heeft genomen. Daartoe had per huisgezin dat via loden leidingen wordt bediend, het aantal na doorstroming genomen monsters alsmede het percentage daarvan met meer dan 100 µg/l aan lood moeten worden aangegeven. Bovendien had moeten worden vermeld, in welke mate die limiet in ieder concreet geval was overschreden. Slechts op basis van die gegevens kon staande worden gehouden, dat het gehalte aan lood bij loden leidingen niet veelvuldig of in aanzienlijke mate 100 µg/l overschreed.

84. Deze eisen berusten op een verkeerde opvatting van de stavings- en bewijslast die in een niet-nakomingsprocedure op de verzoeker rust. Het staat aan de Commissie, de niet-inachtneming van de parameters te stellen en te bewijzen wanneer zij een beroep

wegens niet-nakoming instelt. Wat de eis van monsterneming in elk huisgezin betreft, kan gewoonweg worden verwezen naar artikel 12, lid 2, en bijlage II bij de richtlijn, waar de plaatsen en de frequentie van de monsternemingen duidelijk zijn vastgelegd. Van monsterneming in elk huishouden kan geen sprake zijn.

85. Ten slotte nog een opmerking over de toepasselijkheid van artikel 20. Nu hierboven op het objectief en subjectief belang van de vorm- en termijnvoorschriften is gewezen, volstaat het erop te wijzen, dat het in augustus 1985 ingediende verzoek tardief was. Deze subsidiaire overwegingen laten het resultaat van mijn onderzoek van het verwijt van niet-inachtneming van de parameter „lood" onverlet. Bijgevolg is er geen sprake van niet-nakoming.

Kosten

86. In de door mij voorgestelde oplossing wordt de Commissie op de wezenlijke punten in het gelijk gesteld. Gelet op de aanzienlijke vertraging bij de omzetting van de richtlijn geef ik het Hof niettegenstaande de voor verweerder gunstige uitlegging van de parameter „lood" in overweging, verweerder in alle kosten te verwijzen.

87. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het Verenigd Koninkrijk is de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen,

a) door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn voor het volgen van richtlijn 80/778/EEG van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, en

b) door niet te hebben gewaarborgd, dat de kwaliteit van het water binnen de gestelde termijn ter zake van nitraten aan de eisen van de richtlijn voldoet.

2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3) Verweerder wordt verwezen in de kosten van de procedure."