DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. april 1999 *

I sag C-340/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Richard Wainwright, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Derrick Wyatt, QC, og barrister Mark Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten

1) ved at acceptere tilsagn og dermed undlade at håndhæve Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11) over for vandforsyningsselskaberne, og

1) ved således at undlade at sikre, at den vandkvalitet, som leveres i forskellige dele af Det Forenede Kongerige, overholder kravene i direktivet, eftersom de tilladte maksimale koncentrationer for flere af direktivets parametre overskrides,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, P. Jann, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), C. Gulmann, D. A. O. Edward og L. Sevón,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. juni 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. oktober 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten

1) ved at acceptere tilsagn og dermed undlade at håndhæve Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11, herefter »direktivet«) over for vandforsyningsselskaberne, og

2) ved således at undlade at sikre, at den vandkvalitet, som leveres i forskellige dele af Det Forenede Kongerige, overholder kravene i direktivet, eftersom de tilladte maksimale koncentrationer for flere af direktivets parametre overskrides.

Direktivet

2 Direktivets artikel 7, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at fastsætte de værdier, der skal gælde for drikkevand for så vidt angår de parametre, der fremgår af bilag I. Artikel 7, stk. 3, bestemmer, at med hensyn til parametrene i tabel A, B, C, D og E i bilag I, må de værdier, der fastsættes af medlemsstaterne, ikke være højere end de værdier, der er anført i kolonnen »tilladt maksimal koncentration«. I henhold til direktivets artikel 7, stk. 6, skal medlemsstaterne endvidere træffe de nødvendige foranstaltninger til, at vandet mindst opfylder kravene i bilag I.

3 Direktivets artikel 18 bestemmer, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet og dets bilag inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og at de straks skal underrette Kommissionen herom. Ifølge artikel 19 i samme direktiv skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet inden for en frist på fem år fra dets meddelelse. Disse frister er for så vidt angår Det Forenede Kongerige udløbet henholdsvis den 18. juli 1982 og den 18. juli 1985.

4 Undtagelserne fra medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at de pågældende vandforsyninger overholder direktivets krav, er fastsat i artikel 9, 10 og 20. Den første af disse bestemmelser tillader, at der fastsættes undtagelser for at tage hensyn til situationer forårsaget af jordlagenes beskaffenhed og struktur i det område, som de pågældende forsyninger stammer fra, samt situationer forårsaget af usædvanlige meteorologiske omstændigheder. Den anden tillader undtagelser i tilfælde af alvorlige hændelser, og endelig giver den sidstnævnte bestemmelse medlemsstaterne mulighed for i særlige tilfælde og for geografisk afgrænsede befolkningsgrupper at indgive en særlig ansøgning til Kommissionen om en yderligere frist med hensyn til overholdelsen af bilag I.

Den nationale lovgivning

5 Ifølge section 68(1)(a) i Water Industry Act 1991 (vandforsyningsloven af 1991, herefter »loven«) pålægges det godkendte vandforsyningsselskaber, der leverer vand til husholdninger eller til brug for produktion af fødevarer, kun at levere vand, der er egnet til drikkevand på leveringstidspunktet. I denne forbindelse fastsætter Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, der er blevet ændret flere gange, de samme krav til vandkvaliteten, som følger af direktivet.

6 Lovens section 18-24 angiver de nærmere regler, som skal sikre, at vandforsyningsselskaberne overholder sundhedsnormerne for vand.

7 Lovens section 18 bestemmer således, at såfremt et selskab leverer vand, som ikke overholder sundhedsnormerne, skal Secretary of State som hovedregel udstede et påbud, som kan være foreløbigt eller endeligt. Et endeligt påbud skal indeholde alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af sundhedsnormerne. Ifølge lovens section 18(5) pålægges det det selskab, som påbuddet er rettet til, at gennemføre eller at afstå fra en bestemt handling eller virksomhed, der er beskrevet i påbuddet, og påbuddet får virkning fra det tidligst mulige tidspunkt, som fremgår af påbuddet, og det kan til enhver tid trækkes tilbage.

8 Før der udstedes et endeligt påbud, eller før et foreløbigt tilbud stadfæstes, skal Secretary of State i overensstemmelse med lovens section 20(1) fremsætte en meddelelse, som angiver, at han påtænker at udstede eller stadfæste et påbud, og som indeholder oplysning om påbuddets virkninger og navnlig præciserer den betingelse eller forskrift, der er genstand for påbudsproceduren, de handlinger eller undladelser, som udgør overtrædelser af den nævnte betingelse eller forskrift, og de andre forhold, der berettiger, at et påbud udstedes eller stadfæstes. Ifølge lovens section 20(2) skal den nævnte meddelelse offentliggøres på passende måde, således at de personer, der kan være påvirket af meddelelsens indhold, gøres opmærksom på denne. I samme øjemed skal Secretary of State i henhold til lovens section 20(5) offentliggøre det påbud, han udsteder.

9 I henhold til lovens section 22(1) består der en forpligtelse til at efterkomme et påbud over for enhver, der kan påvirkes af manglende overholdelse af dette. Section 22(2) foreskriver, at der i tilfælde af, at en tilsidesættelse af forpligtelsen medfører et tab eller en skade, består en ret for den pågældende til at anlægge sag. Såfremt et vandforsyningsselskab ikke efterkommer påbuddet, kan Secretary of State i henhold til stk. 4 anmode om, at der nedlægges et retsligt påbud herom.

10 I tilfælde af en alvorlig tilsidesættelse af et selskabs forpligtelse til at efterkomme et påbud kan Secretary of State i henhold til lovens section 24(1) og (2) anmode domstolene om at afsige en »special administration order« (en særlig kendelse om, at selskabet sættes under administration). Såfremt forsømmelsen er så alvorlig, at selskabet ikke kan bevare sin godkendelse, kan retten i medfør af lovens section 23(1) og (2) afsige kendelse om, at selskabets opgaver skal overføres til et andet selskab.

11 Ifølge lovens section 19(1) er Secretary of State ikke forpligtet til at udstede et påbud, hvis det for ham bl.a. er godtgjort, at selskabet har givet tilsagn om at træffe alle de foranstaltninger, der efter hans opfattelse bør træffes af selskabet indtil videre med henblik på at sikre eller lette overholdelsen af de pågældende normer.

12 Forpligtelsen til at efterkomme et sådant tilsagn er uafhængig af den primære forpligtelse til at levere vand, som opfylder sundhedsnormerne. Såfremt et selskab ikke efterkommer et tilsagn, skal Secretary of State i medfør af lovens section 19(2) udstede et påbud med henblik på at sikre, at tilsagnets bestemmelser overholdes.

Den administrative procedure

13 Efter at have modtaget talrige klager vedrørende Det Forenede Kongeriges manglende opfyldelse af dets forpligtelser i henhold til direktivet fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse af 26. september 1991 til Det Forenede Kongeriges regering, hvori den anmodede regeringen om at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende de påståede overtrædelser.

14 Da Kommissionen ikke anså svaret fra Det Forenede Kongeriges regering for tilfredsstillende, fremsendte Kommissionen den 18. juni 1993 en begrundet udtalelse, i hvilken den gjorde gældende, at regeringen ikke havde pålagt vandforsyningsselskaberne at handle i overensstemmelse med direktivets krav, idet den havde accepteret tilsagn og blot havde fastsat retningslinjer og som følge heraf ikke havde sikret, at kvaliteten af det drikkevand, der leveres i forskellige dele af Det Forenede Kongerige, overholder direktivets krav, eftersom de tilladte maksimale koncentrationer for flere af direktivets parametre blev overskredet. Ifølge Kommissionen har Det Forenede Kongerige således tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten og direktivet, og den anmodede derfor medlemsstaten om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder.

15 I sit svar af 21. september 1993 anerkendte Det Forenede Kongerige, at visse parametre, der definerede vandkvaliteten, som omhandlet i direktivet, ikke var blevet overholdt, og at dette stadig gjaldt i visse tilfælde. Det Forenede Kongerige anerkendte endvidere, at direktivet pålagde det at kontrollere, at alt drikkevand til enhver tid overholdt direktivets krav. Det Forenede Kongeriges regering afviste derimod Kommissionens argument om, at det i loven fastsatte tilsagnssystem ikke på nogen måde kunne sikre, at direktivets krav blev overholdt.

16 Efter en yderligere brevveksling mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen, bl.a. om de vandforsyningsområder, for hvilke der stadig gælder tilsagn, og efter et sidste møde mellem parterne besluttede Kommissionen at anlægge nærværende søgsmål.

Realiteten

17 Det skal indledningsvis præciseres, at Kommissionen under retsmødet for Domstolen har anført, at søgsmålet alene vedrører Det Forenede Kongeriges manglende overholdelse af direktivet i England og Wales.

18 Kommissionen har til støtte for sin påstand gjort gældende, at tilsagnsordningen, sådan som denne er fastsat i henhold til loven, ikke opfylder direktivets krav. For det første gør tilsagnssystemet det ikke muligt at sikre, at direktivet anvendes fuldt ud. For det andet giver systemet ikke borgerne mulighed for ad rettens vej at gøre de rettigheder, som direktivet tillægger dem, gældende over for selskaberne i forbindelse med en tilsidesættelse af direktivet.

Det generelle klagepunkt vedrørende manglende faktisk overholdelse af direktivet

19 Kommissionen har indledningsvis præciseret, at selv om den ikke i denne sag gør gældende, at Det Forenede Kongerige ikke har draget omsorg for, at drikkevandet i forskellige dele af denne medlemsstat opfylder kvalitetsnormerne i henhold til direktivet, hvilket i øvrigt ikke bestrides af medlemsstaten, er det Kommissionens opfattelse, at den systematiske anvendelse af tilsagnsordningen ikke er en tilfredsstillende metode til sikring af, at direktivet anvendes fuldt ud.

20 I den forbindelse har Kommissionen først bemærket, at den omstændighed, at tilsagn accepteres, medfører, at Det Forenede Kongeriges manglende overholdelse af de i direktivet fastsatte normer ofte strækker sig over flere år. Endvidere indeholder tilsagnene i sig selv en bestemmelse, der tillader ændringer både af de fastsatte datoer og af de tekniske specifikationer for de foranstaltninger, der skal træffes for at bringe forholdene i overensstemmelse med direktivets krav.

21 Kommissionen har som eksempel henvist til de tilsagn, der er afgivet af det selskab, der varetager Londons vandforsyning, Thames Water, og den har endvidere anført, at disse tilsagn er blevet accepteret uden nogen som helst angivelse af de kvalitetsnormer, der skal opfyldes. Det tredje tilsagn, der er afgivet af Thames Water, henviser til den »anbefalede værdi«, der er anført i en brochure med titlen »Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies« (retningslinjer til sikring af kvaliteten af de offentlige vandforsyninger), men denne brochure indeholder visse normer, der ikke er i overensstemmelse med direktivets krav.

22 Kommissionen har endelig gjort gældende, at loven ikke i tilstrækkelig grad præciserer, på hvilke betingelser tilsagn kan accepteres. I denne forbindelse har Kommissionen anført, at det i henhold til dens forslag til et nyt direktiv om kvaliteten af drikkevand (forslag af 4.1.1995, KOM(94) 612, i forbindelse med hvilket Rådet har fastlagt en fælles holdning den 19.12.1997 (EFT 1998 C 91, s. 1)), skal være tilladt at give visse dispensationer fra kvalitetsnormerne, der går videre end dem, der er tilladt på nuværende tidspunkt, men i modsætning til tilsagnsordningen skal meddelelse af disse dispensationer være underlagt meget strenge betingelser.

23 Kommissionen har under retsmødet udtrykkeligt anerkendt, at påbudsordningen er en tilfredsstillende metode til gennemførelse af direktivet.

24 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de konstaterede overtrædelser er en følge af, at tilsagn, der afgives af vandforsyningsselskaberne, accepteres systematisk.

25 Regeringen har i den forbindelse bemærket, at kontrollen med visse pesticider ikke er blevet teknisk mulig før i midten af 1980'erne. Manglende overholdelse af direktivets krav vedrørende herbicider har således ikke kunnet konstateres før i 1989, da selskaberne ikke på daværende tidspunkt havde den tekniske viden, der umiddelbart gav dem mulighed for at anvende egnede behandlingsmetoder. Regeringen har tilføjet, at overholdelsen af direktivets krav i visse tilfælde forudsætter væsentlige anlægsarbejder, høring af offentligheden samt vurderinger af indvirkningen på miljøet. I givet fald ville det desuden være nødvendigt bl.a. at oprette et alternativt system for vandforsyning til befolkningen.

26 Det Forenede Kongeriges regering har endvidere gjort gældende, at det er vandforsyningsselskaberne, der er bedst i stand til at fastlægge, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for overholdelsen af direktivets krav, og at tilsagnssystemet er en hurtigere og mere effektiv fremgangsmåde til at opnå det ønskede resultat end påbudsordningen. De nationale domstole har i øvrigt anerkendt de fordele, der er forbundet med at benytte tilsagn i forhold til påbudsordningen.

27 Det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 28.2.1991, sag C-360/87, Sml. I, s. 791, præmis 13) skal skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om, og ikke kun en faktisk tilstand, for at sikre, at direktiver anvendes fuldt ud. Dette er imidlertid ikke tilfældet for så vidt angår den tilsagnsordning, som er genstand for nærværende sag.

28 Det fremgår af præmis 7 og 8 i nærværende dom, at selv om loven fastsætter den procedure, der skal følges ved udstedelsen af et påbud, og selv om den forpligter Secretary of State til at præcisere de foranstaltninger, der er nødvendige for hurtigst

muligt at sikre, at den pågældende vandforsyning opfylder direktivets krav, er dette ikke tilfældet med hensyn til tilsagnsordningen som fastsat i lovens section 19, idet denne giver Secretary of State mulighed for at acceptere et tilsagn alene på betingelse af, at tilsagnet omfatter de foranstaltninger, der efter hans opfattelse bør træffes af selskabet indtil videre med henblik på at sikre eller lette overholdelsen af de pågældende normer.

29 Loven angiver således ikke nærmere de forhold, der skal gives tilsagn om, herunder de parametre, der skal iagttages i forbindelse med dispensationer, de arbejdsplaner, der skal gennemføres, og varigheden af disse, samt i givet fald de oplysninger, der skal gives til de berørte befolkningsgrupper.

30 Det følger heraf, at loven ikke skaber en præcis lovramme i den forstand, hvori udtrykket anvendes i ovennævnte retspraksis.

31 Det kan ikke have betydning for konklusionen om, at tilsagnsmetoden ikke opfylder fællesskabsrettens krav, at Det Forenede Kongerige har hævdet, at Kommissionen har godkendt tilsagnssystemet, bl.a. i en skrivelse af 16. maj 1989. Ifølge fast retspraksis kan Kommissionen, bortset fra de tilfælde, hvor den udtrykkeligt har fået tillagt sådanne beføjelser, ikke give garantier vedrørende en bestemt handlemådes forenelighed med fællesskabsretten. Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke bemyndigelse til at tillade en adfærd, som er i strid med fællesskabsretten (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 136).

32 Det må således fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten og det nævnte direktiv, ved at acceptere tilsagn fra vandforsyningsselskaberne til sikring af, at vandet opfylder direktivets krav, uden at betingelserne for at acceptere sådanne tilsagn er præciseret i loven.

Klagepunktet vedrørende manglende adgang til domstolsprøvelse

33 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at selv om Det Forenede Kongerige har gennemført direktivet i national ret ved bestemmelser, der er tilstrækkeligt klare og præcise til, at borgerne har mulighed for at kende deres rettigheder i det tidsrum, et tilsagn gælder, kan de personer, der er tillagt disse rettigheder, ikke anlægge sag ved domstolene, når det vand, der leveres til dem, ikke opfylder de kvalitetskrav, der fremgår af direktivet. En sådan situation er i strid med de krav, der følger af fællesskabsretten (jf. bl.a. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825).

34 Det Forenede Kongerige har bestridt, at dette klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, da det hverken er blevet fremsat i åbningsskrivelsen eller i den begrundede udtalelse.

35 Ifølge Kommissionen foreligger der i denne sag den overensstemmelse mellem anbringender og argumenter, som kræves i henhold til Domstolens praksis, selv om begrundelsen vedrørende tilsagnssystemets utilstrækkelighed er blevet uddybet yderligere i stævningen. Det fremgår af retspraksis, at intet forhindrer Kommissionen i at supplere sine anbringender i den stævning, der indgives til Domstolen, såfremt hverken genstanden for søgsmålet eller det faktiske eller retlige grundlag ændres eller udvides. I den foreliggende sag støtter argumentet vedrørende borgernes varetagelse af deres rettigheder ved de nationale domstole anbringendet om, at Det Forenede Kongerige ved at acceptere tilsagn ikke fuldt ud har opfyldt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktivet, og dette er et anbringende, der er fastholdt gennem hele den administrative fase og under nærværende søgsmål.

36 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse afgrænser sagens genstand, som derefter ikke kan udvides. Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin

adgang hertil, dog en i traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens stævning hvile på de samme klagepunkter som i åbningsskrivelsen, der indledte den administrative procedure (jf. bl.a. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55).

37 Det er korrekt, at såfremt et direktiv tilsigter at tillægge borgerne rettigheder, skal medlemsstaterne fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre en retslig beskyttelse af indehaverne af sådanne rettigheder (jf. i denne retning bl.a. dommen af 28.2.1991, Kommissionen mod Tyskland, præmis 6).

38 Under den administrative fase i den foreliggende sag har Kommissionen alene givet udtryk for, at tilsagnsordningen, for så vidt som den ikke forpligter vandforsyningsselskaberne til at overholde direktivets forskrifter, ikke er en tilfredsstillende metode til at imødegå overskridelser af de maksimale tilladte koncentrationer for flere af direktivets parametre. Det er først i stævningen, at Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige ikke har givet adgang til domstolsbeskyttelse af indehaverne af de rettigheder, der følger af direktivet.

39 Som følge heraf kan Kommissionen ikke uden at udvide sagsgenstanden for dette søgsmål og således ikke uden at tilsidesætte Det Forenede Kongeriges regerings ret til kontradiktion gøre gældende, at regeringen ikke har sikret en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse for de personer, der er tillagt rettigheder i henhold til direktivet.

40 Det følger heraf, at dette klagepunkt falder uden for rammerne af dette traktatbrudssøgsmål, hvorfor det ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige betaler sagens omkostninger. Det Forenede Kongerige har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand, ved at acceptere tilsagn fra vandforsyningsselskaberne til sikring af, at vandet opfylder direktivets krav, uden at betingelserne for at acceptere sådanne tilsagn er præciseret i Water Industry Act 1991.

2) I øvrigt frifindes Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. april 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling