DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 22 april 1999 *

I mål C-340/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Richard B. Wainwright, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av Derrick Wyatt, QC, och Mark Hoskins, barrister, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om fastställelse av att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att

— inte tvinga vattenbolagen att rätta sig efter kraven i rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten (EGT L 229, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3) utan i stället godta deras åtaganden, och

— följaktligen inte se till att kvaliteten på dricksvattnet i flera områden i Förenade kungariket uppfyller kraven i detta direktiv, med påföljd att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet har överskridits för flera parametrar,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen P. Jann, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna J. C. Moitinho de Almeida (referent), C. Gulmann, D. A. O. Edward och L. Sevón,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 17 juni 1998,

och efter att den 15 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 15 oktober 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att

— inte tvinga vattenbolagen att rätta sig efter kraven i rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten (EGT L 229, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3, nedan kallat direktivet) utan i stället godta deras åtaganden, och

— följaktligen inte se till att kvaliteten på dricksvattnet i flera områden i Förenade kungariket uppfyller kraven i detta direktiv, med påföljd att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet har överskridits för flera parametrar.

Direktivet

2 Enligt artikel 7.1 i direktivet skall medlemsstaterna för de parametrar som framgår av bilaga I fastställa vilka värden som skall gälla för dricksvatten. I artikel 7.3 föreskrivs att för parametrarna i tabellerna A, B, C, D och E i bilaga I får de värden som fastställs av medlemsstaterna inte vara högre än de värden som anges i kolumnen för "Högsta tillåtna koncentration". Vidare skall medlemsstaterna enligt artikel 7.6 i direktivet vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att dricksvattnet uppfyller åtminstone de krav som anges i bilaga I.

3 I artikel 18 föreskrivs att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv med bilagor inom två år efter dagen för anmälan och att de genast skall underrätta kommissionen om detta. Vidare skall medlemsstaterna enligt artikel 19 i direktivet vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att kvaliteten på dricksvattnet uppfyller kraven i detta direktiv inom fem år från anmälan. Dessa frister löpte i Förenade kungarikets fall ut den 18 juli 1982 respektive den 18 juli 1985.

4 Artiklarna 9, 10 och 20 i direktivet innehåller bestämmelser om undantag för medlemsstaterna från skyldigheten att säkerställa att det ifrågavarande vattnet uppfyller kraven i direktivet. I den första bestämmelsen medges undantag av hänsyn till lägen som uppkommer genom marklagrens beskaffenhet och struktur inom det område som vattnet kommer ifrån samt till lägen som uppkommer genom ovanliga meteorologiska förhållanden, i den andra bestämmelsen medges undantag i nödlägen och den sista bestämmelsen ger medlemsstaterna möjlighet att i undantagsfall och för geografiskt avgränsade befolkningsgrupper till kommissionen överlämna en särskild ansökan om en längre ikraftträdandetid för att nå överensstämmelse med bilaga I.

Nationella bestämmelser

5 Enligt section 68(1)(a) i Water Industry Act 1991 (1991 års vattenlag, nedan kallad lagen) får bolag som har tillstånd att leverera vatten till hushåll eller till livsmedelstillverkning endast leverera vatten som lämpar sig för konsumtion när det levereras. Direktivets kvalitetskrav för vatten återfinns i Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, som har ändrats flera gånger.

6 Sections 18—24 i lagen innehåller bestämmelser som skall få vattenbolagen att följa normerna om hälsosamt vatten.

7 I section 18 i lagen föreskrivs således att om ett bolag levererar vatten som inte uppfyller hälsokraven skall Secretary of State utfärda ett interimistiskt eller slutgiltigt föreläggande. Ett slutgiltigt föreläggande skall inbegripa alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hälsonormerna följs. Enligt section 18(5) i lagen skall ett föreläggande för ett bolag att handla eller inte handla på ett visst sätt börja gälla så snart som möjligt, i enlighet med vad som framgår av föreläggandet, och det kan återkallas när som helst.

8 Innan Secretary of State utfärdar ett slutgiltigt föreläggande eller fastställer ett interimistiskt föreläggande skall han, i enlighet med section 20(1) i lagen, i ett meddelande tillkännage vad han har för avsikt att göra, vilka följder föreläggandet kommer att få och särskilt ange vilken föreskrift som föreläggandet avser, vilket handlande eller vilken underlåtenhet att handla som utgör överträdelser av föreskriften och andra omständigheter som gör det befogat att utfärda eller fastställa föreläggandet. Enligt section 20(2) i lagen skall detta meddelande offentliggöras på vederbörligt sätt så att de som kan komma att beröras av föreläggandet kan få kännedom om det. Secretary of State skall därför, i enlighet med section 20(5) i lagen, offentliggöra föreläggandet.

9 Enligt section 22(1) i lagen gäller skyldigheten att rätta sig efter ett föreläggande gentemot alla som kan komma att beröras om föreläggandet inte följs. I section 22(2) föreskrivs att om denna skyldighet åsidosätts på sådant sätt att förlust eller skada förorsakas kan den berörde väcka talan vid domstol. Vidare kan Secretary of State enligt section 22(4) vid domstol begära ett föreläggande om ett vattenbolag inte rättar sig efter ett föreläggande.

10 I enlighet med section 24(1) och 24(2) i lagen kan Secretary of State vid domstol begära ett särskilt administrativt beslut om ett bolag allvarligt åsidosätter sin skyldighet att rätta sig efter ett föreläggande. Om åsidosättandet är så allvarligt att bolaget inte får behålla sitt tillstånd, kan domstolen med stöd av section 23(1) och 23(2) i lagen besluta att bolagets uppgifter skall överlåtas till ett annat bolag.

11 Enligt section 19(1) i lagen behöver Secretary of State inte utfärda ett föreläggande om bolaget har åtagit sig att vidta alla åtgärder som det enligt Secretary of State bör vidta för att försäkra sig om eller underlätta att de ifrågavarande normerna följs tills dess att något annat beslutas.

12 Skyldigheten att fullgöra ett sådant åtagande är oberoende av den primära skyldigheten att leverera hälsosamt vatten. Om ett bolag inte fullgör ett åtagande, skall Secretary of State, i enlighet med section 19(2) i lagen, utfärda ett föreläggande för att säkerställa att klausulerna i åtagandet följs.

Det administrativa förfarandet

13 Efter att ha mottagit flera klagomål angående Förenade kungarikets underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet, sände kommissionen den 26 september 1991 en formell underrättelse till den brittiska regeringen och uppmanade den att inkomma med ett yttrande över de påstådda överträdelserna.

14 Då kommissionen inte ansåg att den brittiska regeringens svar var tillfredsställande, riktade kommissionen den 18 juni 1993 ett motiverat yttrande till denna regering och klandrade den för att inte ha tvingat vattenbolagen att följa kraven i direktivet, utan i stället godtagit deras åtaganden och enbart fastställt riktlinjer. Med andra ord hade den brittiska regeringen inte sett till att kvaliteten på det dricksvatten som levererades i flera områden i landet uppfyllde kraven i direktivet, med påföljd att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet hade överskridits för flera parametrar. Enligt kommissionen hade Förenade kungariket inte uppfyllt sina skyldigheter enligt fördraget och direktivet och kommissionen uppmanade därför denna medlemsstat att inom två månader vidta de nödvändiga åtgärderna för att rätta sig efter det motiverade yttrandet.

15 I sitt svar av den 21 september 1993 medgav Förenade kungariket att vissa av direktivets parametrar för att definiera vattenkvaliteten inte hade följts och att det fortfarande var så i vissa fall. Vidare erkände Förenade kungariket att det enligt direktivet skulle övervaka att allt vatten som var avsett att användas som dricksvatten alltid uppfyllde kraven i direktivet. Den brittiska regeringen bestred däremot kommissionens påstående, att det lagstadgade systemet med åtaganden inte gjorde det möjligt att säkerställa att kraven i direktivet iakttogs.

16 Efter skriftväxling mellan kommissionen och Förenade kungariket angående bland annat de leveransområden där det alltjämt fanns giltiga åtaganden och ett sista möte mellan parterna, beslutade kommissionen att väcka denna talan.

Prövning i sak

17 Inledningsvis skall det klargöras att kommissionen vid förhandlingen uppgav att dess talan enbart avser Förenade kungarikets underlåtenhet att följa direktivet i England och Wales.

18 Till stöd för sin talan har kommissionen gjort gällande att det lagstadgade systemet med åtaganden inte uppfyller kraven i direktivet. För det första gör systemet det inte möjligt att fullt ut garantera att direktivet tillämpas. För det andra gör systemet det inte möjligt för enskilda att vid domstol hävda sina rättigheter enligt direktivet mot de bolag som inte följer direktivet.

Den allmänna anmärkningen om faktiskt åsidosättande av direktivet

19 Kommissionen har till att börja med uppgivit att även om den inte i detta förfarande klandrar Förenade kungariket för att vatten avsett att användas som dricksvatten i flera områden i denna medlemsstat inte uppfyller direktivets kvalitetsnormer, vilket denna medlemsstat för övrigt inte har bestritt, anser den att ett systematiskt bruk av åtaganden inte är en tillfredsställande metod för att garantera att direktivet tillämpas fullt ut.

20 Kommissionen har konstaterat att Förenade kungariket, genom att godta åtaganden, ofta har åsidosatt direktivets normer under flera år. Vidare innehåller åtagandena en klausul som gör det möjligt att ändra såväl angivna datum som tekniska specifikationer för det arbete som erfordras för att uppfylla kraven i direktivet.

21 Kommissionen har vidare anfört de åtaganden som företaget Thames Water, vilket levererar vatten i London, har gjort som exempel på att åtaganden har godtagits utan något omnämnande av de kvalitetsnormer som skall uppnås. I och för sig hänvisas i Thames Waters tredje åtagande till det värde som betecknas som rekommenderat värde i en broschyr med titeln "Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies" (riktlinjer för att säkerställa kvaliteten på allmänna vattentäkter), men broschyren innehåller vissa normer som inte uppfyller kraven i direktivet.

22 Kommissionen har slutligen anfört att lagen inte tillräckligt klargör på vilka villkor som ett åtagande kan godtas. Den har hävdat att i enlighet med dess förslag till nytt direktiv om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten (förslag av den 4 januari 1995, KOM(94) 612, beträffande vilken rådet antog en gemensam ståndpunkt den 19 december 1997 (EGT C 91, 1998, s. 1), godtas vissa undantag från kvalitetsnormerna som sträcker sig längre än de som för närvarande är tillåtna, men i motsats till systemet med åtaganden är villkoren för att godta dessa mycket stränga.

23 Kommissionen vitsordade uttryckligen vid förhandlingen att systemet med föreläggande är en tillfredsställande metod för att genomföra direktivet.

24 Den brittiska regeringen menar att kommissionen inte har styrkt att den konstaterade underlåtenheten är en följd av att vattenbolagens åtaganden systematiskt har godtagits.

25 Den brittiska regeringen har härvid påpekat att det först vid mitten av 1980-talet blev tekniskt möjligt att kontrollera vissa pesticider. Således var det inte förrän år 1989 som det kunde fastställas om kraven i direktivet för ogräsmedel hade åsidosatts, medan bolagen vid denna tidpunkt inte hade den tekniska sakkunskap som de behövde för att omedelbart kunna besluta om adekvata behandlingsmetoder. Regeringen har tillagt att det i vissa fall krävs omfattande byggnadsarbeten, att allmänheten får tillfälle att yttra sig och bedömningar av miljöpåverkan för att kraven i direktivet skall kunna följas. I förekommande fall skulle man dessutom behöva installera ett alternativt system för vattenleveranser till allmänheten.

26 Den brittiska regeringen har även gjort gällande att vattenbolagen är de som har bäst möjlighet att se vilka åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i direktivet och att åtagandena därför är ett snabbare och effektivare förfarande för att uppnå det önskade resultatet än förelägganden. De nationella domstolarna har för övrigt erkänt de fördelar som bruket av åtaganden innebär jämfört med förelägganden.

27 Det kan erinras om att i enlighet med domstolens rättspraxis (se bland annat dom av den 28 februari 1991 i mål C-360/87, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-791, punkt 13) skall medlemsstaterna, för att garantera att direktiv tillämpas fullt ut, inte bara i lag utan också i praktiken, föreskriva en exakt rättslig ram inom det berörda området. Så är inte fallet med det system med åtaganden som är föremål denna talan.

28 Det framgår nämligen av punkterna 7 och 8 i denna dom att även om lagen innehåller bestämmelser om det förfarande som skall följas när det skall beslutas om ett föreläggande och om att Secretary of State är skyldig att klart ange vilka åtgärder

som är nödvändiga för att det ifrågavarande vattnet så snart som möjligt skall uppfylla kraven i direktivet, är så inte fallet med det system med åtaganden som föreskrivs i section 19 i lagen. Denna section ger Secretary of State rätt att godta ett åtagande på det enda villkoret att åtagandet inbegriper de åtgärder som bolaget enligt Secretary of State bör vidta för att försäkra sig om eller underlätta att de ifrågavarande normerna följs tills dess att något annat beslutas.

29 Lagen innehåller således inga bestämmelser om vad åtagandena skall avse, framför allt inte om vilka parametrar som skall beaktas vid undantag, om arbetsprogrammet, om arbetenas varaktighet och i förekommande fall om vilken information som allmänheten skall få ta del av.

30 Detta innebär att lagen inte föreskriver en exakt rättslig ram i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis.

31 Slutsatsen att metoden med åtaganden inte uppfyller kraven i gemenskapsrätten påverkas inte av Förenade kungarikets argument att kommissionen skulle ha godkänt systemet med åtaganden i bland annat en skrivelse av den 16 maj 1989. Det är nämligen fast rättspraxis att förutom i de fall där kommissionen uttryckligen har tillerkänts behörighet, kan den inte garantera att ett visst beteende är förenligt med gemenskapsrätten. I alla händelser kan den inte godkänna beteenden som strider mot gemenskapsrätten (se i detta hänseende bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 136).

32 Det kan således konstateras att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och direktivet genom att godta vattenbolagens åtaganden att säkerställa att vattnet uppfyller kraven i direktivet, utan att villkoren för att godta sådana åtaganden närmare beskrivs i lagen.

Anmärkningen om att det inte finns någon möjlighet att väcka talan vid domstol

33 I sin ansökan har kommissionen gjort gällande att även om Förenade kungariket har införlivat direktivet med nationell rätt, genom bestämmelser som är tillräckligt klara och precisa för att enskilda skall kunna få kännedom om sina rättigheter under den tid som ett åtagande gäller, kan rättighetshavarna inte väcka talan vid domstol om det vatten som de erhåller inte uppfyller kvalitetskraven i direktivet. En sådan situation strider mot gemenskapsrättens krav (se bland annat dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-825).

34 Förenade kungariket har bestritt att denna anmärkning kan tas upp till sakprövning, eftersom den varken framfördes i den formella underrättelsen eller i det motiverade yttrandet.

35 Enligt kommissionen är kravet i domstolens rättspraxis på att grunderna och argumenten inte får ändras uppfyllt i detta fall, även om resonemanget om det bristfälliga systemet med åtaganden har utvecklats i ansökan. Kommissionen menar nämligen att det framgår av rättspraxis att inget hindrar att kommissionen kompletterar sina grunder i ansökan till domstolen, såvida föremålet för talan och de faktiska och rättsliga omständigheterna inte ändras eller utvidgas. I detta fall stöder resonemanget om enskildas försvar av sina rättigheter vid nationella domstolar grunden att Förenade kungariket, genom att godta åtaganden, inte helt har fullgjort sina skyldigheter enligt direktivet. Denna grund har gjorts gällande under hela det administrativa förfarandet.

36 Det skall påpekas att föremålet för talan avgränsas av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande, och det får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör faktiskt, även om staten väljer att inte

använda sig av den, en i fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida. Följaktligen skall samma grunder anföras till stöd för det motiverade yttrandet och kommissionens talan som till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet (se bland annat dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 55).

37 När syftet med ett direktiv är att tillerkänna enskilda rättigheter skall medlemsstaterna anta nödvändiga bestämmelser för att tillförsäkra dessa rättighetshavare rättsligt skydd (se i detta hänseende domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland av den 28 februari 1991, punkt 6).

38 Under det administrativa förfarandet i detta fall ansåg kommissionen endast att systemet med åtaganden inte var en tillfredsställande metod för att förhindra att den högsta tillåtna koncentrationen enligt direktivet överskreds för flera parametrar, eftersom systemet inte tvingade vattenbolagen att följa bestämmelserna i direktivet. Det är först i ansökan som kommissionen har klandrat Förenade kungariket för att inte ge rättighetshavarna enligt direktivet ett verksamt rättsligt skydd.

39 Följaktligen kan inte kommissionen, utan att utvidga föremålet för förevarande talan och därmed åsidosätta den brittiska regeringens rätt till försvar, klandra denna för att inte ha tillförsäkrat rättighetshavarna enligt direktivet ett tillräckligt rättsligt skydd.

40 Härav följer att denna anmärkning faller utanför ramen för detta mål om fördragsbrott och därför skall avvisas.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket i huvudsak har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget och rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten genom att godta vattenbolagens åtaganden att säkerställa att vattnet uppfyller kraven i nämnda direktiv, utan att villkoren för att godta sådana åtaganden närmare beskrivs i Water Industry Act 1991.

2) Talan avvisas i övrigt.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 april 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen