SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 15. September 1998 *

1. Die Kommission wirft dem Vereinigten Königreich vor, in bezug auf England und Wales gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch [1] (im folgenden: Richtlinie) verstoßen zu haben. Unter „Wasser für den menschlichen Gebrauch" ist Wasser zu verstehen, das zum Gebrauch geliefert oder privat gewonnen oder in einem Lebensmittelbetrieb zu Zwecken der Herstellung oder der Behandlung verwendet wird (Artikel 2).

2. Die Mitgliedstaaten legen für Wasser Werte fest, die nicht höher sein dürfen als die in der Spalte „Zulässige Höchst-Konzentration" des Anhangs I aufgeführten Werte (Artikel 7 Absatz 1). Sie haben die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit das für den menschlichen Gebrauch bestimmte Wasser zumindest den in Anhang I festgelegten Anforderungen entspricht (Artikel 7 Absatz 6).

3. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um der Richtlinie und deren Anhängen binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen; sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis. Sie haben überdies gemäß Artikel 19 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Qualität des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers der Richtlinie binnen fünf Jahren nach ihrer Bekanntgabe entspricht. Diese Fristen sind für das Vereinigte Königreich am 18. Juli 1982 und am 18. Juli 1985 abgelaufen.

4. Die Mitgliedstaaten können jedoch Abweichungen beschließen, um einer etwaigen besonderen Beschaffenheit und Struktur des Geländes des geographischen Bereichs Rechnung zu tragen, von dem die betreffende Quelle abhängt, oder wenn außergewöhnliche Wetterverhältnisse vorliegen (Artikel 9). In Notfällen können die zuständigen nationalen Behörden für einen begrenzten Zeitraum und bis zu einem von ihnen festzusetzenden Höchstwert eine Überschreitung der zulässigen Höchstkonzentrationen gestatten (Artikel 10).

5. Im übrigen können die Mitgliedstaaten in außergewöhnlichen Fällen und für geographisch abgegrenzte Bevölkerungsgruppen bei der Kommission einen besonderen Antrag auf eine zusätzliche Frist für die Einhaltung des Anhangs I stellen. Kommt es zu keiner Einigung mit dem betroffenen Mitgliedstaat, legt die Kommission dem Rat geeignete Vorschläge vor (Artikel 20).

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 229, S. 11.

Die nationalen Rechtsvorschriften

6. Gemäß Section 68 (1) (a) des Water Industry Act 1991 sind die Wasserversorgungsunternehmen gehalten, nur Wasser zu liefern, das im Zeitpunkt der Lieferung „genußtauglich" ist, soweit es sich um Wasser für den menschlichen Gebrauch handelt. Der Begriff „genußtauglich" wird in den Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 definiert, die mehrfach geändert wurden, insbesondere durch die Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 und die Private Water Supplies Regulations. Die in diesen Vorschriften festgelegten Parameter entsprechen denjenigen der Richtlinie; in manchen Fällen sind sie strenger. Der Regierung des Vereinigten Königreichs zufolge ist die im Water Industry Act 1991 niedergelegte Verpflichtung, genußtaugliches Wasser zu liefern, absoluter Natur. Die Wasserversorgungsunternehmen könnten sich nicht auf den Nachweis berufen, daß sie alle denkbaren oder möglichen Vorkehrungen getroffen hätten, um genußtaugliches Wasser zu liefern. Überdies sind die Verbände nach Section 37 des genannten Gesetzes verpflichtet, ausreichende Wasservorräte zu halten, um zu gewährleisten, daß sie in der Lage sind, alle Verpflichtungen nach Teil III des Gesetzes zu erfüllen, namentlich diejenige, gemäß Section 68 genußtaugliches Wasser zu liefern.

7. Die Wasserversorgungsunternehmen sind somit aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften primär verpflichtet, Wasser zu liefern, das den Normen der Richtlinie entspricht.

8. Die Sections 18 bis 24 des Water Industry Act 1991 legen einen spezifischen Durchführungsrahmen fest, in dem u. a. der Fall geregelt wird, daß ein Wasserversorgungsunternehmen gegen diese primäre rechtliche Verpflichtung verstößt. Die vorliegend interessierenden Bestimmungen sehen im wesentlichen folgendes vor:

a) Verletzt ein Wasserversorgungsunternehmen seine primäre Verpflichtung, genußtaugliches Wasser zu liefern, so hat der Secretary of State eine vorläufige oder endgültige Anordnung zu erlassen (Section 18), es sei denn, das betroffene Unternehmen hätte ihm gegenüber eine angemessene Verpflichtung übernommen (Section 19).

b) Entscheidet sich der Secretary of State für eine endgültige Anordnung, so muß diese „alle erforderlichen Bestimmungen enthalten, um die Herstellung des rechtmäßigen Zustands zu gewährleisten" (Section 18 [1], Section 18 [5] [a]).

c) Eine Anordnung kann jederzeit zurückgenommen werden (Section 18 [5] [c]).

d) Die Verpflichtung, der Anordnung nachzukommen, gilt gegenüber allen Personen, die von der Nichtbefolgung der Anordnung betroffen werden können; verursacht eine Verletzung der Verpflichtung Verluste

oder Schäden, kann der Benachteiligte Klage erheben (Section 22 [1] [2]).

e) Kommt ein Wasserversorgungsunternehmen einer Anordnung nicht nach, kann der Secretary of State überdies eine gerichtliche Verfügung beantragen, mit der die Herstellung des rechtmäßigen Zustands angeordnet wird (Section 22 [4]).

f) Der Secretary of State braucht keine Anordnung zu erlassen, wenn sich das betroffene Wasserversorgungsunternehmen verpflichtet hat, alle Maßnahmen zu treffen, die nach Ansicht des Secretary of State bis auf weiteres (die Einhaltung der Verpflichtung wird ständig überprüft) von dem Unternehmen zu treffen sind, um die Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie zu sichern oder zu erleichtern, und wenn das Unternehmen dieser Verpflichtung nachkommt (Section 19 [1] [b]).

g) Die Verpflichtung, einer übernommenen Verbindlichkeit nachzukommen, stellt ein autonomes rechtliches Erfordernis dar, das eine selbständige — im Verfahren vor dem Gerichtshof als sekundäre Verpflichtung bezeichnete — Rechtspflicht begründet, die zu der primären Verpflichtung hinzutritt [2], genußtaugliches Wasser zu liefern. Der Verstoß gegen eine Verpflichtung begründet sei nerseits eine Verpflichtung des Secretary of State, der eine Anordnung mit dem Ziel zu erlassen hat, die Herstellung eines mit den Verpflichtungsklauseln übereinstimmenden Zustands zu sichern (Section 19 [2]).

h) Der Secretary of State kann bei Gericht den Erlaß einer besonderen Anordnung beantragen, namentlich wenn ein schwerer Verstoß gegen die sekundäre Verpflichtung vorliegt, einer Anordnung nachzukommen (Section 24 [1], [2]). Ist der Verstoß so schwerwiegend, daß die Zulassung des Unternehmens nicht aufrechterhalten werden kann, so kann das Gericht die Übertragung von dessen Aufgaben auf ein anderes Unternehmen anordnen (Section 23 [1], [2]).

Gegenstand der Klage und Vorbringen der Parteien

9. Gegenstand der vorliegenden Klage ist nicht nur die Feststellung durch den Gerichtshof, daß die Wasserqualität im gesamten Gebiet von England und Wales bei Klageerhebung nicht den Kriterien der Richtlinie entsprochen habe.

10. Wie nämlich aus der Klageschrift hervorgeht, ersucht die Kommission den Gerichtshof um die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat,

2 — Im englischen Text der Klagebeantwortung heißt es: „... gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation".

„indem es dadurch, daß es durch die Annahme von Verpflichtungserklärungen versäumt hat, die Wasserverbände zu verpflichten, den Anforderungen der Richtlinie nachzukommen, und es infolgedessen ebenfalls versäumt hat, dafür zu sorgen, daß die Qualität des in mehreren Gebieten des Vereinigten Königreichs zum Gebrauch gelieferten Wassers den Anforderungen der Richtlinie 80/778/EWG entspricht, so daß die in der Richtlinie festgelegten zulässigen Höchstkonzentrationen bei mehreren Parametern überschritten wurden".

11. Der Beklagte betont die Bedeutung des genauen Wortlauts der Klageschrift für die Beweislast. Aus ihm gehe nämlich hervor, daß die Kommission nicht nur die Feststellung beantrage, die für den menschlichen Gebrauch gelieferten Wassermengen hätten zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht das von der Richtlinie geforderte Qualitätsniveau aufgewiesen, sondern auch die Feststellung, dieser Mangel beruhe auf dem rechtlichen System, das die Behörden des Vereinigten Königreichs zur Durchführung der Richtlinie eingeführt hätten, namentlich darauf, daß sie Verpflichtungserklärungen der Wasserversorgungsunternehmen akzeptiert hätten.

12. Es reiche daher nicht aus, daß die Kommission den Nachweis erbringe, daß das Qualitätsniveau des im Vereinigten Königreich gelieferten Wassers nicht den Anforderungen der Richtlinie entspreche, was das Vereinigte Königreich im übrigen in keiner Weise bestreite.

13. Vielmehr müsse die Kommission überdies beweisen, daß dieser Sachverhalt die Folge der von den Behörden des Vereinigten Königreichs praktizierten Methode der Verpflichtungserklärungen sei.

14. Um die mangelnde Wirksamkeit des eingeführten Systems darzutun, macht die Kommission folgende Beanstandungen geltend.

15. Sie führt zunächst Zahlen an, aus denen sich ergebe, daß die in der Richtlinie festgelegten Normen in verschiedenen geographischen Gebieten des Vereinigten Königreichs zu dem in der Richtlinie vorgesehenen Zeitpunkt und in bestimmten Fällen sogar zehn Jahre danach noch nicht erfüllt gewesen seien.

16. So hätten z. B. 1995 im Themsegebiet mit einer Gesamtbevölkerung von 7,3 Millionen 4,3 Millionen Personen durch das Schädlingsbekämpfungsmittel Isoproturon verseuchtes Wasser erhalten. Die Kommission entnimmt den vom Beklagten vorgelegten Zahlen, daß 1995 20 % der englischen und walisischen Bevölkerung Wasser geliefert bekommen hätten, das der in bezug auf derartige Mittel festgesetzten Norm nicht entsprochen habe.

17. Die Kommission wendet sich dann einer vergleichenden Analyse der vom britischen Gesetzgeber zur Durchführung der Richtlinie eingesetzten Instrumente zu. Sie stellt fest, die zuständigen Behörden seien bei einer Verletzung der an die Genußtauglichkeit des Wassers gestellten Anforderungen grundsätzlich gehalten, eine Anordnung an das sich fehlerhaft verhaltende Unternehmen zu richten. Das Gesetz fordere die Erfüllung der in der Anordnung ausgesprochenen Verpflichtungen und zähle die Sanktionen auf, die bei Nichterfüllung verhängt werden könnten.

18. Der Kontrast zu den Verpflichtungserklärungen sei auffallend: Diese enthielten keinerlei Verpflichtung zur Erzielung bestimmter Ergebnisse, sondern verpflichteten lediglich zur Ausführung bestimmter Arbeiten. Überdies gestatteten sie es den Wasserversorgungsunternehmen, die Änderung sowohl der festgesetzten Daten als auch der technischen Spezifizierung der für die Herstellung eines den Geboten der Richtlinie entsprechenden Zustands erforderlichen Arbeiten zu beantragen. Die Unternehmen könnten sich also jahrelang der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Normen entziehen.

19. Die Kommission ist außerdem der Auffassung, durch den Rückgriff auf Verpflichtungserklärungen verzichteten die Behörden praktisch darauf, von ihrer Anordnungsbefugnis Gebrauch zu machen. Eine solche auf Zusammenarbeit mit den Wasserversorgungsunternehmen angelegte Haltung hätte man in den ersten Jahren der Durchführung der Richtlinie, Mitte der achtziger Jahre, hinnehmen können, zehn Jahre später sei sie dagegen völlig unangemessen.

20. Schließlich bezögen sich die Verpflichtungserklärungen häufig nicht auf die zu erfüllenden gemeinschaftsrechtlichen Normen, ja sie nähmen sogar Bezug auf weniger strenge Normen, die in einer Broschüre mit dem Titel „Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies" veröffentlicht worden seien.

21. Das Vereinigte Königreich tritt diesem Vorbringen wie folgt entgegen.

22. Es führt zunächst aus, die Kommission unterscheide nicht zwischen der primären, vorliegend einen Mitgliedstaat treffenden Verpflichtung, das an den Verbraucher gelieferte Wasser bis zum vorgeschriebenen Zeitpunkt den festgesetzten Normen anzupassen, und der sekundären Verpflichtung des Staates, bei Nichteinhaltung der primären Verpflichtung alles Erforderliche zu tun, um die Dinge so schnell wie möglich in Ordnung zu bringen.

23. Das Vereinigte Königreich bestreitet nicht, seiner primären Verpflichtung nicht nachgekommen zu sein, ist jedoch der Auffassung, es habe seine sekundäre Verpflichtung erfüllt. Nach dem Water Industry Act 1991 treffe auch die Wasserversorgungsunternehmen die primäre Verpflichtung, den Normen der Richtlinie entsprechendes Wasser zu liefern. Diese Pflicht bleibe in jedem Fall bestehen, also auch nach der Annahme einer Verpflichtungserklärung.

24. Entgegen der Auffassung der Kommission bedeute der Umstand, daß die Verpflichtungserklärungen nicht unbedingt die geltenden Bestimmungen aufgriffen, keineswegs eine Entbindung von der Pflicht, diese einzuhalten.

25. Was die erwähnte Broschüre betreffe, so befasse sie sich mit anderen Sachverhalten, nämlich nicht mit der Durchführung der Vorschriften der Richtlinie, sondern mit der Erkennung von Notfallsituationen. Überdies sei sie im Gegensatz zu diesen Vorschriften nicht verbindlich.

26. Die Regierung des Vereinigten Königreichs erinnert ferner daran, daß, wenn ein Unternehmen die primäre Verpflichtung, normenkonformes Wasser zu liefern, nicht erfülle, die zuständigen Behörden gehalten seien, eine Anordnung an dieses Unternehmen zu richten, es sei denn, es biete die Übernahme der Verpflichtung an, die erforderlichen Arbeiten vorzunehmen, um jener Pflicht nachzukommen. Eine einmal abgegebene Verpflichtungserklärung sei für das Unternehmen verbindlich.

27. Die genannten Behörden seien gehalten, eine solche Verpflichtungserklärung abzulehnen, wenn sie nicht der Ansicht seien, daß auf diese Weise das Ziel, ein den Normen der Richtlinie entsprechendes Wasser zu liefern, am schnellsten erreicht werden könne. Ihre Entscheidung, eine Verpflichtungserklärung anzunehmen, unterliege der gerichtlichen Überprüfung.

28. Es lasse sich also nicht behaupten, die nationalen Behörden verfügten mit der Methode der Verpflichtungserklärungen über ein Mittel, die Unternehmen mindestens zeitweise ohne Mühe von der Verwirklichung der Ziele der Richtlinie zu entbinden.

29. Es treffe zu, daß die Verpflichtungserklärungen hinsichtlich der Art der durchzuführenden Arbeiten wie der hierfür vorgesehenen Fristen geändert werden könnten. Dies bedeute jedoch nicht, daß das System lückenhaft sei. Entgegen der Auffassung der Kommission, die hier eine Möglichkeit für die Unternehmen erblicke, den Zeitpunkt, bis zu dem sie schließlich die Ziele der Richtlinie verwirklicht haben würden, immer wieder hinauszuschieben, gestatte es eine solche flexible Klausel, die Verpflichtungserklärungen der technischen Entwicklung anzupassen, indem sie jeweils in dem Maße geändert würden, in dem den Problemen der Unternehmen besser gerecht werdende Lösungen verfügbar würden.

30. Was die Anordnungen betrifft, bestreitet das Vereinigte Königreich nicht, daß die Behörden in der Praxis nur im Falle des Verstoßes gegen eine Verpflichtungserklärung auf sie zurückgriffen.

31. Der Water Industry Act 1991 beruhe auf der Voraussetzung, daß das betroffene Unternehmen am besten in der Lage sei, die genaue Art und die Dauer der Arbeiten abzuschätzen, die es in Angriff nehmen müsse, um der Richtlinie nachzukommen. Es sei daher logisch, daß ihm die Möglichkeit eingeräumt werde, einen entsprechenden Vorschlag hierzu zu unterbreiten, indem es den Behörden eine Verpflichtungserklärung anbiete.

32. Das Verfahren für den Erlaß einer Anordnung sei im übrigen viel schwerfälliger als die Prozedur der Verpflichtungserklärung. Die Behörden seien genötigt, selbst die genaue Natur der vorzunehmenden Arbeiten zu bestimmen; es bestehe sodann die Gefahr, daß ihre Untersuchungen von dem betroffenen Unternehmen bestritten würden. Das rechtliche Gehör müsse gewahrt werden, da das Verfahren nicht, wie bei den Verpflichtungserklärungen, einvernehmlich verlaufe. Überdies trage die Notwendigkeit, öffentliche Untersuchungen durchzuführen, zur Verzögerung bei.

33. Aus alledem gehe hervor, daß der Vorteil der zwingenden Kraft der Anordnungen ganz oder teilweise durch die genannten Nachteile aufgewogen werde.

34. Schließlich trage es zur Wirksamkeit des Anordnungsverfahrens bei, wenn der Anordnung eine Verpflichtungserklärung vorausgegangen sei. In einem solchen Fall könne sich nämlich das säumige Unternehmen schwerlich dagegen wehren, daß die Anordnung den Wortlaut dieser Erklärung übernehme, da das Unternehmen ihn ja selbst zuvor gebilligt habe.

Zum System der Verpflichtungserklärungen

35. Was ist von diesem Parteivorbringen zu halten?

36. Meine Auffassung läßt sich in den folgenden vier Bemerkungen zusammenfassen, die ich anschließend näher ausführen werde:

— Bei der Umsetzung der Richtlinien haben die Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel; diese müssen jedoch in der vorgesehenen Frist zu Ergebnissen führen.

— Die Nichterzielung dieser Ergebnisse muß auf wirksame Weise geahndet werden.

— Das System der Verpflichtungserklärungen genügt diesem Erfordernis nicht; es handelt sich in Wahrheit um ein in der Richtlinie nicht vorgesehenes System zeitweiliger Ausnahmen.

— Das Vorbringen zur Beweislast und zu der Unterscheidung zwischen primären und sekundären Verpflichtungen ist daher nicht stichhaltig.

37. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, gehört es gerade zum Wesen der Richtlinien, so wie es in Artikel 189 des Vertrages näher bestimmt wird, daß es den Mitgliedstaaten in Ermangelung ausdrücklicher Bestimmungen der betroffenen Richtlinie freisteht, zwischen den verschiedenen Lösungen zu wählen, die geeignet sind, deren Ziel zu verwirklichen [3].

38. Man kann daher annehmen, daß es im Ermessen der Mitgliedstaaten steht, zwischen einer auf der Mitarbeit der betroffenen Unternehmen und einer auf Zwang beruhenden Regelung zu wählen. Dies entspricht hier völlig der Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers, denn die Richtlinie legt die zu erfül-

3 — Siehe z. B. das Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891).

lenden Qualitätsnormen für zum menschlichen Gebrauch bestimmtes Wasser fest, ohne den Mitgliedstaaten eine bestimmte Methode zur Erreichung dieses Zieles vorzuschreiben.

39. Zu Recht räumt die Kommission daher ein, daß das System der Verpflichtungserklärungen vor dem Zeitpunkt, bis zu dem die Ziele der Richtlinie erreicht sein mußten, durchaus zulässig gewesen wäre.

40. Im übrigen geht aus den Akten hervor, daß diese Methode zu einer ständigen Verbesserung der Wasserqualität geführt hat und noch heute führt.

41. Gleichwohl wird aber die Methode der Verpflichtungserklärungen weiterhin in den Fällen angewendet, in denen ein bestimmtes Unternehmen die Ziele der Richtlinie auch Jahre nach dem vorgeschriebenen Zeitpunkt nicht erreicht hat.

42. Durch diese Methode erhalten die Wasserversorgungsunternehmen eine Garantie dafür, daß während des Zeitraums, auf den sich die Verpflichtungserklärung erstreckt, und solange sie mit der Durchführung des in dieser Erklärung vorgesehenen Programms befaßt sind, keine Anordnung an sie ergeht.

43. Es ist daher festzustellen, daß die Methode der Verpflichtungserklärungen in Wahrheit eine Alternative zu derjenigen der Anordnungen darstellt, die in demselben Gesetz vorgesehen ist.

44. Wie der Gerichtshof jedoch mehrfach entschieden hat, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß Verletzungen der in einer Richtlinie vorgeschriebenen Normen wirksam geahndet werden [4].

45. Der Regierung des Vereinigten Königreichs zufolge ist die Methode der Anordnungen weder wirksamer noch schneller als diejenige der Verpflichtungserklärungen. Die Akten lassen jedoch nicht erkennen, daß die zuständige Behörde des Vereinigten Königreichs so häufig auf Anordnungen zurückgegriffen hätte, daß es möglich wäre, die Wirksamkeit beider Methoden zu vergleichen.

46. Jedenfalls führt die Methode der Verpflichtungserklärungen zu dem Ergebnis, daß die Wasserversorgungsunternehmen für die Verwirklichung der vorgeschriebenen Qualitätsziele über eine zusätzliche Frist verfügen.

47. Das System der Verpflichtungserklärungen ist also als ein, wenn auch bestimmten

4 — Siehe insbesondere das Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965).

Bedingungen unterworfener, Ausnahmemechanismus anzusehen, der einseitig von einem Mitgliedstaat angewendet wird.

48. Dieses System kann sich aber auf keine der besonderen Ausnahmeklauseln der Artikel 9 und 10 der Richtlinie stützen; ebensowenig erfüllt es die Voraussetzungen der allgemeineren derogatorischen Klausel des Artikels 20 (siehe oben, Nrn. 4 und 5). Es genügt also nicht den Bestimmungen der Richtlinie.

49. Die Regierung des Vereinigten Königreichs bestreitet jedoch, daß das System der Verpflichtungserklärungen dahin gehend verstanden werden könne, daß es den Wasserversorgungsunternehmen eine Ausnahme von den Erfordernissen der Richtlinie einräume: auch nach der Annahme einer solchen Erklärung und ohne Rücksicht auf deren Inhalt unterliege das Unternehmen weiterhin der primären Verpflichtung, genußtaugliches, d. h. den Anforderungen der Richtlinie entsprechendes Wasser zu liefern.

50. Diese Auffassung ist übertrieben formalistisch. In der Tat läßt sich nicht bestreiten, daß ein Unternehmen, dessen Erklärung akzeptiert wurde, seine Verpflichtungen praktisch an der Aussage dieser Erklärung messen wird. Nur wenn es sich nicht an deren Wortlaut hält, setzt es sich Konsequenzen aus. Dagegen führt die Nichtbeachtung seiner primären Verpflichtung, solange die Erklärung gültig ist, nicht dazu, daß die Behörden ihm gegenüber irgendwelche Schritte unternehmen. Diese Verpflichtung wird somit einen rein theoretischen Charakter annehmen und faktisch durch den Inhalt der Erklärung ersetzt werden.

51. In Wahrheit läuft das britische Vorbringen im wesentlichen auf die Behauptung hinaus, das Vereinigte Königreich habe mit der Einrichtung des Mechanismus der Verpflichtungserklärungen die einzigen vernünftigerweise denkbaren Maßnahmen ergriffen, um die Ziele der Richtlinie so schnell wie irgend möglich zu erreichen, wenn man bedenke, in welchem Zustand sich das Wasserversorgungsnetz befunden habe, und wenn man berücksichtige, daß neue Verunreinigungen durch Schädlingsbekämpfungsmittel entstehen könnten oder sich die Möglichkeit ergeben könne, Verunreinigungen aufzuspüren, die mit Hilfe der früheren Methoden nicht hätten entdeckt werden können.

52. Selbst wenn man dieser Überlegung folgt, wozu ich neige, war es Sache der Regierung des Vereinigten Königreichs, die Kommission zu ersuchen, dem Rat entweder eine Neueröffnung der in Artikel 19 der Richtlinie bestimmten Frist oder die Aufhebung der Richtlinie in der Erwartung des Erlasses einer „realistischeren" Richtlinie vorzuschlagen.

53. Was den Gerichtshof angeht, so kann er sich nur an den Text der Richtlinie halten.

54. Er hat dies im Rahmen der ersten Klage getan, die die Kommission im Hinblick auf die Durchführung derselben Richtlinie gegen

das Vereinigte Königreich erhoben hat [5]; dort hat er festgestellt:

„Die Richtlinie verpflichtet somit die Mitgliedstaaten, so zu handeln, daß bestimmte Ergebnisse erreicht werden, ohne daß sie sich — abgesehen von den vorgesehenen Abweichungen — auf *besondere Umstände* berufen können, um die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung zu rechtfertigen.

Demnach kann die Behauptung des Beklagten, er habe *alle praktikablen Maßnahmen* getroffen, nicht den Verstoß gegen die Verpflichtung rechtfertigen, dafür zu sorgen, daß das für den menschlichen Gebrauch bestimmte Wasser — *abgesehen von den ausdrücklich vorgesehenen Abweichungen* — zumindest Anhang I der Richtlinie entspricht." [6]

Weiter heißt es dort:

„Hierzu genügt die Feststellung, daß, wie der Gerichtshof in dem ... Urteil Kommission/Belgien [7] entschieden hat, der in Artikel 20 der Richtlinie erwähnte Antrag auf seine zusätzliche Frist für die Einhaltung des Anhangs I innerhalb der in Artikel 19 für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehenen Frist gestellt werden muß."

55. Hier haben wir es in Wahrheit mit einer mangelhaften Umsetzung der Richtlinie zu tun, die sich bereits aus der Gestaltung der vom Vereinigten Königreich erlassenen Vorschriften ergibt. Die Wirkung der, für sich betrachtet, korrekten Umsetzung der in der Richtlinie festgesetzten Ziele wird durch die — sehr häufig genutzte — Möglichkeit aufgewogen, in von der Richtlinie nicht erfaßten Fällen durch mit der zuständigen nationalen Behörde ausgehandelte Verpflichtungserklärungen die Einhaltung der Parameter hinauszuschieben.

56. Die vom Vereinigten Königreich erlassenen Vorschriften beweisen somit schon als solche das Vorliegen eines Verstoßes; die Kommission braucht keinen zusätzlichen Beweis zu erbringen. Sicherlich läßt sich nicht bestreiten, daß die Wasserversorgungsunternehmen auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen sind. Ebensowenig läßt sich jedoch bestreiten, daß zwischen der Methode der Verpflichtungserklärungen, die bei jeder Anwendung das Hinausschieben der Erfüllung der gesundheitspolitischen Normen bewirkt, und der Tatsache, daß diese nach wie vor nicht erfüllt sind, ein unauflöslicher Zusammenhang besteht.

Zum übrigen Vorbringen

57. Es bleibt indessen noch eine Reihe von Argumenten des Vereinigten Königreichs zu untersuchen, die mit den Umständen zusam-

5 — Urteil vom 25. November 1992 in der Rechtssache C-337/89 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1992, I-6103, Randnrn. 24, 25 und 27).

6 — Hervorhebungen durch den Verfasser.

7 — Urteil vom 5. Juli 1990 in der Rechtssache C-42/89 (Slg. 1990, I-2821, Randnr. 23).

menhängen, unter denen der Water Industry Act erlassen wurde. Ich betone von vornherein, daß mir keines dieser Argumente ausschlaggebend zu sein scheint.

58. Der Beklagte erwähnt zunächst den von der Kommission vorgelegten Vorschlag [8] einer neuen Richtlinie über die Qualität des für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wassers, der ein dem System der Verpflichtungserklärungen entsprechendes System vorsehe und jedenfalls seitens des Gemeinschaftsgesetzgebers eine Anerkennung der Schwierigkeiten darstelle, die das Anstreben der vorgesehenen Ziele für die Mitgliedstaaten mit sich bringe.

59. Nach Auffassung der Kommission beruht das in der neuen Richtlinie vorgesehene System jedoch auf Anwendungsbedingungen, die viel strenger seien als die Verpflichtungserklärungen nach dem Water Industry Act 1991; die beiden Maßnahmen ließen sich nicht miteinander vergleichen.

60. Meines Erachtens ist nicht zweifelhaft, daß dieser Richtlinienvorschlag, zu dem der Rat am 19. Dezember 1997 einen „Gemeinsamen Standpunkt" festgelegt hat [9], geeignet ist, nachzuweisen, daß die Durchführung der Richtlinie in zahlreichen Mitgliedstaaten auf große Schwierigkeiten gestoßen ist.

8 — Vorschlag vom 4. Januar 1995, COM(94) 612.

9 — ABl. 1998, C 91, S. 1.

61. So eröffnet der vom Rat vorläufig gebilligte neue Text eine weitere Frist von fünf Jahren für die Sicherstellung der vorgeschriebenen Qualität des Wassers (Artikel 14). Diese Frist kann bei bestimmten chemischen Substanzen bis zu fünfzehn Jahre betragen.

62. Der Text ermächtigt die Mitgliedstaaten, für zwei aufeinander folgende Zeiträume von drei Jahren Abweichungen zuzulassen; die Kommission kann einen dritten dreijährigen Zeitraum genehmigen (Artikel 9).

63. Schließlich kann die Kommission für bestimmte geographische Gebiete Abweichungen gestatten, die für Zeiträume von bis zu sechs Jahren gelten können (Artikel 15).

64. Es liegt daher auf der Hand, daß Kommission und Rat es selbst im gegenwärtigen Stadium nicht für möglich halten, daß sämtliche Qualitätsziele, die 1985 hätten erreicht sein müssen, in absehbarer Zeit verwirklicht werden können. Daß die Kommission dennoch die vorliegende Klage erhoben hat, mag somit überraschen.

65. Aber es kommt allein der Kommission zu, über die Zweckmäßigkeit einer Klageerhebung zu entscheiden. Im übrigen geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervor, daß die Mitgliedstaaten „den Verpflichtungen, die ihnen aufgrund einer geltenden Richtlinie obliegen, nachkommen [müssen]. Dies gilt auch dann, wenn die Verabschiedung eines

Vorschlags für eine neue Richtlinie auf dem betreffenden Gebiet geplant ist (vgl. Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 220/83, Kommission/Frankreich, Slg. 1986, 3663). Jedenfalls steht die Verbindlichkeit einer Richtlinie außer Frage, solange sie nicht aufgehoben oder geändert worden ist." [10]

66. Das Vereinigte Königreich macht ferner geltend, das System der Verpflichtungserklärungen sei Gegenstand zahlreicher Besprechungen mit der Kommission gewesen, die sich, namentlich in einem Schreiben eines ihrer Mitglieder vom 16. Mai 1989, billigend zu der beabsichtigten Regelung geäußert habe.

67. Die Kommission entgegnet, in dem fraglichen Schreiben habe sich die Kommission ausdrücklich das Recht vorbehalten, die erforderlichen Klagen zu erheben, wenn sie zu der Überzeugung gelangen sollte, das eingeführte System sei nicht oder nicht mehr zufriedenstellend.

68. Wie dem auch sei, eine Zustimmung der Gemeinschaftsorgane entbindet die Mitgliedstaaten nicht von der Beachtung der sich für sie aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Verpflichtungen. Der Beklagte kann sich daher nicht auf eine eventuelle Billigung durch die Kommission berufen.

10 — Leitsatz des Urteils vom 19. März 1991 in der Rechtssache C-310/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-1381, abgekürzte Veröffentlichung).

69. Das Vereinigte Königreich führt weiter aus, die durch die vorliegende Klage aufgeworfenen Fragen seien in dem Rechtsstreit R/Secretary of State for the Environment, ex parte Friends of the Earth Ltd, von den britischen Gerichten geprüft worden. Diese seien zu dem Ergebnis gelangt, daß die von den zuständigen nationalen Behörden getroffenen Maßnahmen das für die Umsetzung der Richtlinie am besten geeignete Mittel darstellten.

70. Die Kommission erwidert, dieses nationale Verfahren habe einen anderen Gegenstand gehabt als die vorliegende Klage und überdies Verpflichtungserklärungen aus dem Jahre 1991 betroffen, während die Kommission nachweisen wolle, daß der behauptete Verstoß in der Beibehaltung derartiger Erklärungen im Jahre 1996 bestehe.

71. Hierzu genügt der Hinweis darauf, daß es Sache der Kommission ist, die Zweckmäßigkeit der Erhebung einer Klage wegen Vertragsverletzung zu beurteilen, über deren Begründetheit oder Unbegründetheit alsdann allein der Gerichtshof entscheiden kann. Etwaige nationale Gerichtsentscheidungen sind für die genannten Gemeinschaftsorgane in diesem Zusammenhang nicht bindend.

72. Der Beklagte macht ferner geltend, die Methode der Verpflichtungserklärungen werde auch in anderen Bereichen des britischen Rechts angewendet.

73. Dem hält die Kommission zutreffend entgegen, dem Vereinigten Königreich werde nicht vorgeworfen, gegen die Nichtbeachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften weniger streng vorzugehen als in vergleichbaren, das nationale Recht betreffenden Fällen.

74. Wie ich hinzufügen möchte, läßt sich daraus, daß sich die Methode der Verpflichtungserklärungen in einem bestimmten Zusammenhang als wirksam erwiesen haben mag, nicht schließen, daß sie im Rahmen der Durchführung der in Rede stehenden Richtlinie zulässig wäre.

Zur speziellen Frage der Rechte des einzelnen

75. Kommission und Vereinigtes Königreich streiten ebenfalls über die Frage des Schutzes der sich aus der Richtlinie für den einzelnen ergebenden Rechte. In ihrer Klageschrift führt die Kommission aus, „es scheine", daß sich der einzelne nach dem System der Verpflichtungserklärungen vor den nationalen Gerichten gegenüber den Wasserversorgungsunternehmen nicht auf die sich aus der Richtlinie ergebenden Rechte berufen könne, wenn die mit der Durchsetzung der Regelung betrauten Behörden Verpflichtungserklärungen der Unternehmen angenommen hätten und diese noch gültig seien.

76. Der Beklagte bestreitet die Zulässigkeit dieses Arguments mit der Begründung, es sei im vorgerichtlichen Verfahren zu keinem Zeitpunkt vorgebracht worden.

77. Die Kommission ist der Auffassung, die Rüge diene der Unterstützung des Klagegrundes, den sie während des gesamten Verfahrens geltend gemacht habe, nämlich, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtung verstoßen habe, die Beachtung der Richtlinie durch die Wasserversorgungsunternehmen sicherzustellen. Die Rüge sei daher nicht verspätet erhoben worden.

78. Ich vermag diesem letzten Argument nicht zu folgen. Sicherlich führt die Klägerin ein Urteil des Gerichtshofes an [11], wonach die Kommission ihre Angriffsmittel in der beim Gerichtshof eingereichten Klageschrift vervollständigen kann. Hieraus folgt jedoch nicht, daß sie erstmals in der Klageschrift eine Rüge wie die sich auf das in der Richtlinie nicht erwähnte Klagerecht des einzelnen beziehende vorbringen könnte, auf die sie, anders als in dem zitierten Fall, zuvor in keiner Weise hingewiesen hatte.

79. Diese Frage ist nämlich so wichtig und so speziell, daß man sie nicht als einen sekundären Aspekt ansehen kann, der sich zwangsläufig aus dem Hauptvorbringen der Kommission ergeben würde.

11 — Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 23/84 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1986, 3581).

80. Hierbei ist hervorzuheben, daß dieses Problem weit über den Anwendungsbereich des Water Industry Act 1991 hinausgeht, da es das gesamte System der Klagen betrifft, die das nationale Recht gegenüber einem Lieferanten gewährt, der seine gesetzlichen Verpflichtungen nicht einhält. Es ist in der Tat sehr wohl vorstellbar, daß ein Klagerecht, das sich nicht aus den speziell zur Durchführung der Richtlinie erlassenen Bestimmungen ergeben würde, aufgrund anderer nationaler Vorschriften mit allgemeiner Geltung bestehen könnte.

81. Da die Kommission zuvor die mangelhafte Anwendung der Richtlinie geltend gemacht hatte, ohne diese Frage — von der wir gesehen haben, daß sie in der Richtlinie selbst nicht angesprochen wird — auch nur anzudeuten, konnte der Beklagte davon ausgehen, daß die Angriffsmittel der Kommission nicht über den Inhalt der speziell zu deren Durchführung erlassenen nationalen Vorschriften hinausgingen.

82. Für mich folgt hieraus, daß die Zwecke des vorgerichtlichen Verfahrens, wie sie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung näher bestimmt hat — nämlich, dem betroffenen Staat die Hinweise zu geben, die es ihm gestatten, seine Verteidigung vorzubereiten und seinen Verpflichtungen nachzukommen [12] —, nicht erreicht würden, wenn es der Kommission freistünde, in der Klageschrift derart wichtige Klarstellungen vorzunehmen.

12 — Siehe z. B. das Urteil vom 15. November 1988 in der Rechtssache 229/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 6347).

83. Nur ganz hilfsweise werde ich daher einige Überlegungen zu dieser Rüge vortragen.

84. In ihrer Klageschrift führt die Kommission zunächst folgendes aus:

„Die Bestimmungen der Richtlinie über die Qualität des Wassers für den menschlichen Gebrauch zielen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig darauf ab, Rechte des einzelnen zu begründen. Im Gegensatz zu den Rechtssachen, mit denen der Gerichtshof gewöhnlich befaßt ist, liegt das Problem hier nicht im Fehlen zwingender Maßnahmen oder eines präzisen rechtlichen Rahmens. Durch den Erlaß des Water Industry Act 1991 und der Vorschriften des abgeleiteten Rechts hat das Vereinigte Königreich die Richtlinie in hinreichend klare und genaue Bestimmungen umgesetzt, um es dem einzelnen zu ermöglichen, seine Rechte zu erkennen. Es scheint jedoch, daß er sich infolge des Systems der Verpflichtungserklärungen vor den nationalen Gerichten gegenüber den Wasserversorgungsunternehmen nicht auf diese Rechte berufen kann, wenn die mit der Durchsetzung der Regelung betrauten Behörden Verpflichtungserklärungen der Unternehmen angenommen haben und diese noch gültig sind."

85. Der Beklagte entgegnet, die Verbraucher hätten das Recht, die Entscheidungen der Behörden über die Annahme der streitigen Verpflichtungserklärungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Außerdem könnten sie stets, wenn sie infolge der unzulänglichen Qualität des Wassers einen Schaden erlitten hätten,

aufgrund des Consumer Protection Act 1987, der die Richtlinie 85/374/EWG über die Haftung für fehlerhafte Produkte [13] in das englische Recht umgesetzt habe, Schadensersatzklage erheben. Diese Möglichkeit einer Klage gegen das Wasserversorgungsunternehmen stehe ihnen auch dann offen, wenn eine Verpflichtungserklärung abgegeben worden sei.

86. Die Kommission läßt dieses Vorbringen zwar gelten, führt jedoch aus, daß der Verbraucher nach diesen Vorschriften keinen Ersatz für Schäden erlangen könne, die an zum gewerblichen und kommerziellen Gebrauch bestimmten Gütern entstanden seien. Aus den Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs geht jedoch hervor, daß wegen derartiger Schäden die gewöhnliche zivilrechtliche Haftungsklage erhoben werden kann, auch wenn eine Verpflichtungserklärung angenommen wurde.

87. Das Problem beschränkt sich infolgedessen darauf, daß der einzelne möglicherweise keine an ein Wasserversorgungsunter nehmen gerichtete Anordnung erwirken kann, wenn eine Verpflichtungserklärung angenommen wurde und noch gültig ist. Dies stehe, so die Kommission, „offensichtlich in Widerspruch zum Grundsatz der Gewährleistung der vollen Anwendung oder Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, wie ihn die Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellt hat (siehe das Urteil in der Rechtssache Factortame, Slg. 1990, I-2433)".

13 — Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (ABl. L 210, S. 29).

88. Für die Entscheidung dieser Streitfrage sind meines Erachtens folgende Überlegungen zu berücksichtigen.

89. Wie die Kommission einräumt, wurde die Richtlinie durch Bestimmungen in nationales Recht umgesetzt, die hinreichend klar und genau waren, um es dem einzelnen zu ermöglichen, seine Rechte zu erkennen. Wir haben es nicht mit einem Problem der „unmittelbaren Wirkung" einer Richtlinie zu tun und schon gar nicht mit einer Frage der sogenannten horizontalen Geltung.

90. Ferner sind wir mit einer Vertragsverletzungsklage nach Artikel 169 des Vertrages befaßt und nicht mit einem Ersuchen um Vorabentscheidung nach Artikel 177 des Vertrages. Kein innerstaatliches Gericht fragt uns, ob ein Verbraucher die Möglichkeit haben muß, einen unmittelbaren Anspruch gegen ein Wasserversorgungsunternehmen auf Lieferung von Wasser, das den Normen der Richtlinie entspricht, auf die Richtlinie zu stützen.

91. Es geht hier einzig und allein um den allgemeinen Grundsatz, daß in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt würde, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten, um zu prüfen, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die

Umsetzung der Richtlinie zu wählen, sich der Richtlinie gemäß verhalten hat. [14]

92. Es bleibt die Frage, ob die vom Vereinigten Königreich bezeichneten Klagewege, deren Existenz die Kommission nicht bestritten hat, diese Rechte gewähren.

93. Meines Erachtens hat die Kommission recht, wenn sie die Schadensersatzklage nach dem Consumer Protection Act 1987, der die Richtlinie 85/374 umgesetzt hat, nicht als zufriedenstellende Lösung ansieht. Ein Rechtsbehelf, der lediglich die Gewährung von Schadensersatz ermöglicht, wenn die Nichterfüllung der Normen einen Schaden verursacht hat, entspricht nicht den vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien.

94. Dagegen rechtfertigt es die dem Verbraucher eingeräumte Möglichkeit, gegen die Annahme einer Verpflichtungserklärung durch den Secretary of State Klage zu erheben (wofür das Vereinigte Königreich in den Anlagen zu seiner Klagebeantwortung ein Beispiel bringt), meiner Meinung nach, die Rechte des einzelnen als hinreichend geschützt anzusehen.

95. Im vorliegenden Fall geht es nämlich darum, daß die qualitativen Ziele nicht erreicht worden sind, weil Verpflichtungserklärungen akzeptiert wurden, die die Verwirklichung dieser Ziele auf einen späteren Zeitpunkt verschoben haben.

96. Ist eine solche Erklärung einmal auf die Klage eines einzelnen für nichtig erklärt worden, so finden die gesetzlich festgeschriebenen Qualitätsziele unmittelbar Anwendung; der Secretary of State ist gehalten, eine Anordnung an das Wasserversorgungsunternehmen zu richten.

97. Daß eine wegen einer Verpflichtungserklärung erhobene Klage lediglich gegen den Secretary of State und nicht gegen ein Wasserversorgungsunternehmen erhoben werden kann, ändert nichts Wesentliches an der Beurteilung des Sachverhalts. Im Rahmen solcher Erklärungen sind nämlich die zuständige Behörde und das Wasserversorgungsunternehmen eng miteinander verbunden; letzteres wurde vom High Court [15] sogar als der Behörde angegliederte Stelle im Sinne der Rechtsprechung im Fall Foster u. a. [16] angesehen, und die Nichtigerklärung der Entscheidung, die Verpflichtungserklärung anzunehmen, wirkt sich unmittelbar auf das Wasserversorgungsunternehmen aus.

98. Ich halte daher die Rüge der Kommission, es fehle an Klagemöglichkeiten für den einzelnen, für unzulässig, hilfsweise für unbegründet.

14 — Siehe insbesondere das Urteil vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnr. 56).

15 — Griffin n. South Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-188/89 (Slg. 1990, I-3313).

99. Abschließend muß ich nach alledem feststellen, daß die Methode der Verpflichtungserklärungen zwar in materieller Hinsicht keineswegs wirkungslos, daß sie aber auf der rechtlichen Ebene unannehmbar ist, weil sie es den Unternehmen in von der Richtlinie nicht erfaßten Fällen gestattet, die Erfüllung der Verpflichtungen, die sie vom 18. Juli 1985 ab hätten einhalten müssen, auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

100. Ob man nun die in Rede stehende Methode als System zur Durchführung der Richtlinie oder als mit einem Aufschub oder einer Gnadenfrist ausgestatteten Sanktionsmechanismus ansehen will, in jedem Fall ist festzustellen, daß sie „die volle und vollständige Anwendung der Richtlinie nicht gewährleistet", um den von der Kommission in der mündlichen Verhandlung verwendeten Ausdruck aufzugreifen.

Ergebnis

101. Ich schlage Ihnen daher vor, der Klage der Kommission antragsgemäß stattzugeben und festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es

1. durch die Annahme von Verpflichtungserklärungen versäumt hat, die Wasserversorgungsunternehmen zu verpflichten, der Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch nachzukommen, und

2. es infolgedessen versäumt hat, dafür zu sorgen, daß die Qualität des in mehreren Gebieten des Vereinigten Königreichs zum Gebrauch gelieferten Wassers den Anforderungen dieser Richtlinie entspricht, so daß die in der Richtlinie festgelegten zulässigen Höchstkonzentrationen bei mehreren Parametern überschritten wurden.

102. Ich schlage Ihnen ferner vor, das Vereinigte Königreich zur Tragung der Kosten zu verurteilen.