FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 15. september 1998 *

1. Kommissionen gør gældende, at Det Forenede Kongerige, for så vidt angår England og Wales, har tilsidesat sine forpligtelser ifølge Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand [1] (herefter »direktivet«). Ved drikkevand forstås vand, der leveres til drikkevandsformål, vand fra private brønde og vand, der anvendes i virksomheder, som fremstiller levnedsmidler, til fremstilling eller behandling af sådanne (artikel 2).

2. Medlemsstaterne skal fastsætte de værdier, som skal gælde for drikkevand, og som skal være lavere eller lig med dem, der er anført i kolonnen »tilladt maksimal koncentration« i bilag I (artikel 7, stk. 1). De skal træffe de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevandet mindst opfylder kravene i bilag I (artikel 7, stk. 6).

3. 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 straks underrette Kommissionen herom. Endvidere skal de ifølge artikel 19 træffe de nødvendige foranstaltninger for, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet inden for en frist på fem år fra dets meddelelse. For Det Forenede Kongeriges vedkommende udløb disse frister henholdsvis den 18. juli 1982 og den 18. juli 1985.

4. Medlemsstaterne kan dog fastsætte undtagelser for at tage hensyn til situationer forårsaget af jordlagenes beskaffenhed og struktur i det område, som de pågældende forsyninger stammer fra, og situationer forårsaget af usædvanlige meteorologiske omstændigheder (artikel 9). I tilfælde af alvorlige hændelser kan de kompetente nationale myndigheder i et begrænset tidsrum og inden for en maksimal værdi, som de fastlægger, tillade overskridelser af de tilladte maksimale koncentrationer (artikel 10).

5. Derudover kan medlemsstaterne i særlige tilfælde og for geografisk afgrænsede befolkningsgrupper indgive en særlig ansøgning til Kommissionen om en yderligere frist med hensyn til overholdelsen af bilag I. I tilfælde af uenighed med den pågældende medlemsstat forelægger Kommissionen Rådet egnede forslag herom (artikel 20).

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 229, s. 1.

Den nationale lovgivning

6. Section 68(1)(a) i Water Industry Act 1991 (vandforsyningsloven af 1991) pålægger vandforsyningsselskaberne kun at levere drikkevand, som på leveringstidspunktet er »egnet til drikkevand«. Hvad der skal forstås ved dette begreb, defineres i Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, som ændret ved bl.a. Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 og Private Water Supplies Regulations. De parametre, som er omhandlet i disse bestemmelser, omfatter de i direktivet foreskrevne krav og fastsætter i visse tilfælde strengere krav. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering er den i Water Industry Act 1991 fastsatte forpligtelse til at levere vand, der er egnet til drikkevand, af absolut karakter. Et vandforsyningsselskab kan ikke forsvare sig ved at påvise, at det har gjort alt, som er muligt eller gennemførligt, for at levere vand, der egnet til drikkevand. Endvidere har vandforsyningsselskaberne efter section 37 i Water Industry Act 1991 pligt til at opretholde tilstrækkelige vandbeholdninger til at sikre, at de kan opfylde samtlige deres forpligtelser ifølge lovens afsnit III, herunder forpligtelsen efter section 68 til at levere vand, der er egnet til drikkevand.

7. Efter den nationale lovgivning påhviler der således vandforsyningsselskaberne en primær forpligtelse til at levere vand, som opfylder direktivets normer.

8. I section 18-24 i Water Industry Act 1991 fastsættes en række særlige gennemførelsesbestemmelser, som særligt vedrører håndhævelsen af loven. Bl.a. bestemmes, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis et vandforsyningsselskab misligholder den primære lovbestemte forpligtelse. I det omfang det er relevant for den foreliggende sag, bestemmer section 18-24 i det væsentlige følgende:

a) Hvis et vandforsyningsselskab overtræder sin primære forpligtelse til at levere vand, som er egnet til drikkevand, skal Secretary of State udstede et foreløbigt eller endeligt påbud (section 18), medmindre selskabet har givet ham et passende tilsagn (section 19).

b) Når Secretary of State vælger at udstede et endeligt påbud, skal der i dette fastsættes »de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at kravene overholdes« (section 18(1) og 18(5)(a)).

c) Et påbud kan ophæves når som helst (section 18(5)(c)).

d) Forpligtelsen til at efterkomme et påbud består over for enhver, der kan påvirkes af, at det overtrædes, og hvis en tilsidesættelse af denne forpligtelse medfører et

tab eller en skade, har den skadelidte ret til at anlægge sag (section 22(1) og (2)).

e) Derudover kan Secretary of State, hvis et vandforsyningsselskab ikke har overholdt et påbud, begære, at der nedlægges et retsligt påbud herom (section 22(4)).

f) Secretary of State er ikke forpligtet til at udstede et påbud, hvis det pågældende vandforsyningsselskab har givet et tilsagn, som det efterkommer, om at træffe alle de foranstaltninger, som Secretary of State finder, at det foreløbig (tilsagnene er undergivet permanent revision) bør træffe for at sikre eller fremme overholdelsen af direktivets normer (section 19(1)(b)).

g) Forpligtelsen til at efterkomme et tilsagn er et særskilt lovfæstet krav, som afføder en selvstændig retlig forpligtelse — over for Domstolen beskrevet som en sekundær forpligtelse — der knytter sig til den primære forpligtelse [2] til at levere vand, som er egnet til drikkevand. Manglende opfyldelse af et tilsagn skaber på sin side en forpligtelse for Secretary of State til at nedlægge et påbud for at sikre, at tilsagnets bestemmelser overholdes (section 19(2)).

h) Bl.a. hvis et selskab i alvorlig grad tilsidesætter sin sekundære forpligtelse til at efterkomme et påbud, kan Secretary of State anmode domstolene om at afsige en »special administration order« (en særlig kendelse om, at selskabet sættes under retlig administration) (section 24(1) og (2)). Hvis forsømmelsen er så alvorlig, at selskabet ikke kan bevare sin godkendelse, kan retten afsige kendelse om, at dets opgaver skal overføres til et andet selskab (section 23(1) og (2)).

Søgsmålets rækkevidde og parternes argumenter

9. Indledningsvis skal det bemærkes, at den anlagte sag ikke kun har til formål at bringe Domstolen til at fastslå, at vandkvaliteten ikke opfyldte direktivets normer, da den blev anlagt, i hele England og Wales.

10. Som det fremgår af stævningen, ønsker Kommissionen nemlig også, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten

2 — I svarskriftets engelske tekst: »gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation«.

»ved at acceptere tilsagn og dermed undlade at håndhæve direktivet« og »ved således at undlade at sikre, at den vandkvalitet, som leveres i forskellige dele af Det Forenede Kongerige, overholder kravene i Rådets direktiv 80/778/EØF, eftersom de tilladte maksimale koncentrationer for flere af direktivets parametre overskrides«.

11. Sagsøgte fremhæver, hvilken betydning stævningens nøjagtige ordlyd har for bevisbyrden. Ifølge sagsøgte fremgår det af den, at Kommissionen ønsker, at Domstolen træffer afgørelse om, ikke alene at drikkevandet på det relevante tidspunkt ikke levede op til det i direktivet fastsatte kvalitetsniveau, men også, at dette forhold skyldes den ordning, som Det Forenede Kongeriges myndigheder har indført for at gennemføre direktivet, herunder navnlig deres accept af tilsagn fra vandforsyningsselskaberne.

12. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen beviser, at kvaliteten af det vand, der er blevet leveret i Det Forenede Kongerige, ikke har levet op til direktivets krav, hvilket Det Forenede Kongerige i øvrigt ingenlunde bestrider.

13. Kommissionen skal også bevise, at dette forhold skyldes den tilsagnsordning, der anvendes af Det Forenede Kongeriges myndigheder.

14. Kommissionen mener ikke, at den indførte ordning er effektiv, og kritiserer den på følgende punkter.

15. For det første har Kommissionen fremlagt tal, der viser, at de i direktivet fastsatte normer på det tidspunkt, som er foreskrevet i direktivet, endnu ikke er blevet gennemført i forskellige dele af Det Forenede Kongerige — i visse tilfælde ikke engang ti år herefter.

16. Kommissionen anfører således, at der f.eks. i 1995 blev leveret vand forurenet med insektbekæmpelsesmidlet isoproturon til 4,3 mio. af en samlet befolkning på 7,5 mio. i Thames-regionen. På grundlag af tal fremlagt af sagsøgte har Kommissionen har beregnet, at der i 1995 blev leveret vand, som ikke opfyldte normen for pesticider, til 20% af befolkningen i England og Wales.

17. Endvidere har Kommissionen foretaget en sammenlignende undersøgelse af de retsmidler, der er fastsat i den britiske lovgivning. Den bemærker, at hvis et selskab tilsidesætter kravene vedrørende levering af vand, som er egnet til drikkevand, skal de kompetente myndigheder principielt udstede et påbud til det selskab, som tilsidesætter kravene. Forpligtelsen til at efterkomme bestemmelserne i et påbud er lovfæstet, og lovgivningen foreskriver sanktioner, som kan pålægges i tilfælde af, at bestemmelserne ikke efterleves.

18. Kommissionen mener, at der en afgørende forskel på påbud og tilsagn. Et tilsagn indebærer ikke nogen forpligtelse til at nå bestemte resultater; det forpligter blot et vandforsyningsselskab til træffe bestemte foranstaltninger. Desuden giver det selskabet mulighed for at ansøge om ændring af såvel de fastsatte datoer som de tekniske specifikationer for de foranstaltninger, der skal træffes for at bringe forholdene i overensstemmelse med direktivet. Selskaberne kan derfor let udskyde overholdelsen af fællesskabsbestemmelsernes normer i flere år.

19. Kommissionen mener endvidere, at myndighederne ved at acceptere tilsagn i praksis afstår fra at anvende påbud. Efter dens opfattelse ville en sådan samarbejdslinje over for vandforsyningsselskaberne have været acceptabel i de første par år efter direktivets gennemførelse i midten af 1980'erne, men den er fuldstændig utilfredsstillende ti år senere.

20. Endelig anfører Kommissionen, at det ofte slet ikke nævnes i tilsagnene, hvilke fællesskabsnormer der skal gennemføres, men at der i stedet henvises til de lavere normer, som er offentliggjort i pjecen »Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies« (retningslinjer til sikring af kvaliteten af de offentlige vandforsyninger).

21. Heroverfor har Det Forenede Kongerige fremført følgende argumenter.

22. For det første påstår det, at Kommissionen i sin argumentation ikke skelner mellem den primære forpligtelse, som i dette tilfælde påhviler en medlemsstat, nemlig til at sikre, at vand, der leveres til forbrugerne, på det fastsatte tidspunkt lever op til de foreskrevne normer, og medlemsstatens sekundære forpligtelse til, hvis den primære forpligtelse ikke overholdes, at træffe alle fornødne foranstaltninger til så hurtigt som muligt at råde bod herpå.

23. Det Forenede Kongerige afviser ikke, at det ikke har opfyldt sin primære forpligtelse. Derimod mener det, at det har opfyldt sin sekundære forpligtelse. Det påpeger videre, at Water Industry Act 1991 også pålægger vandforsyningsselskaberne en primær forpligtelse, nemlig til at levere vand, som opfylder direktivets normer. Denne forpligtelse består under alle omstændigheder — således også efter, at et tilsagn er blevet accepteret.

24. I modsætning til hvad Kommissionen lader forstå, gør Det Forenede Kongerige gældende, at den omstændighed, at de gældende normer ikke nødvendigvis er angivet i tilsagnet, på ingen måde betyder, at det pågældende vandforsyningsselskab ikke er forpligtet til at overholde dem.

25. Med hensyn til den omtalte pjece bemærker sagsøgte, at den tager sigte på andre omstændigheder, idet den ikke beskæftiger sig med gennemførelsen af direktivets normer, men med beskrivelsen af nødsituationer. Desuden er den, til forskel fra normerne, ikke bindende.

26. Det Forenede Kongeriges regering bemærker endvidere, at de kompetente myndigheder har pligt til at udstede et påbud til et vandforsyningsselskab, som ikke overholder sin primære forpligtelse til at levere vand, der opfylder de foreskrevne krav, medmindre selskabet tilbyder at afgive et tilsagn om at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for, at det kan overholde forpligtelsen. Når tilsagnet er accepteret, er det bindende for selskabet.

27. De nævnte myndigheder har pligt til at nægte at acceptere et sådant tilsagn, hvis de mener, at det ikke udgør det hurtigste middel til at gennemføre formålet, nemlig at levere vand, der opfylder direktivets normer. Lovligheden af en afgørelse, som myndighederne har truffet om at acceptere et tilsagn, kan prøves ved domstolene.

28. Sagsøgte mener derfor ikke, at det kan påstås, at de nationale myndigheder anvender tilsagnsordningen som et middel, hvormed de nemt kan fritage vandforsyningsselskaberne for, i det mindste midlertidigt, at opfylde deres forpligtelse til at gennemføre direktivets mål.

29. Sagsøgte medgiver, at tilsagnene kan ændres med hensyn til såvel arten af de foranstaltninger, der skal træffes, som fristen for, hvornår de skal være gennemført. Dette udgør imidlertid ikke nogen svaghed i ordningen. I modsætning til Kommissionen, der mener, at adgangen til at foretage sådanne ændringer gør det muligt for vandforsyningsselskaberne systematisk at udskyde fristen for endelig gennemførelse af direktivets mål, hævder Det Forenede Kongerige, at den indebærer en sådan fleksibilitet, at tilsagnene kan tilpasses den teknologiske udvikling, idet de kan ændres i takt med, at der fremkommer mere effektive løsninger på det pågældende selskabs problemer.

30. Med hensyn til påbud benægter Det Forenede Kongeriges regering ikke, at myndighederne i praksis kun udsteder påbud, når et tilsagn er blevet overtrådt.

31. Den peger på, at Water Industry Act 1991 bygger på den forudsætning, at det er det berørte selskab, der bedst kan vurdere den nøjagtige karakter og varighed af de foranstaltninger, som må træffes for at efterkomme direktivet. Derfor er det kun naturligt, at det kan stille et forslag herom ved at tilbyde myndighederne et tilsagn.

32. Desuden er proceduren for udstedelse af påbud langt mere omfattende end tilsagnsproceduren. Myndighederne skal selv klarlægge, nøjagtigt hvilke foranstaltninger der skal træffes, og deres vurdering risikerer at blive anfægtet af det berørte selskab. Da påbudsproceduren, i modsætning til tilsagnsproceduren, er kontradiktorisk, skal modpartens rettigheder respekteres. Ydermere gør pligten til at gennemføre offentlige undersøgelser, at den er mere langstrakt.

33. Det Forenede Kongeriges regering mener, at det fremgår af det foregående, at de nævnte ulemper helt eller delvis opvejer påbuddenes bindende virkning.

34. Endelig styrker det påbudsprocedurens effektivitet, hvis den følger efter et tilsagn. I et sådant tilfælde kan det selskab, der har tilsidesat reglerne, dårligt anfægte et påbud, hvis bestemmelser afspejler tilsagnets, eftersom det selv tidligere har accepteret disse bestemmelser.

Tilsagnsmetoden

35. Hvad skal man mene om argumenterne i denne sag?

36. Min opfattelse kan sammenfattes i følgende fire betragtninger, som jeg derefter skal redegøre nærmere for:

— Medlemsstaterne kan frit vælge, hvordan de skal gennemføre direktiver, men de valgte metoder skal føre til resultater inden for de foreskrevne frister.

— Manglende gennemførelse af resultaterne skal sanktioneres ved hjælp af en effektiv mekanisme.

— Tilsagnsordningen er ikke en sådan effektiv mekanisme. Den virker reelt som en ordning for midlertidige dispensationer, som der ikke er grundlag for i direktivet.

— Argumenterne vedrørende bevisbyrden og sondringen mellem primære og sekundære forpligtelser er derfor irrelevant.

37. Som fastslået i Domstolens praksis indebærer selve arten af et direktiv, som defineret i traktatens artikel 189, at medlemsstaterne i mangel af en udtrykkelig bestemmelse i direktivet derom frit kan vælge mellem de forskellige løsninger, som er egnede til at virkeliggøre dets mål [3].

38. Derfor kan man antage, at en medlemsstat kan vælge at anvende en ordning, der bygger på samarbejde fra de berørte selskabers side i stedet for på tvang. Det er i fuld overensstemmelse med fællesskabslovgivers intentioner i det foreliggende tilfælde, idet

3 — Jf. eksempelvis dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1981.

han i direktivet har fastsat, hvilke kvalitetsnormer drikkevand skal opfylde, men ikke foreskrevet en bestemt metode, som medlemsstaterne skal anvende for at gennemføre dette resultat.

39. Kommissionen har derfor ret i, at tilsagnsordningen ville have været fuldt acceptabel før det tidspunkt, hvorpå direktivets mål skulle være gennemført.

40. Ydermere fremgår det af sagens akter, at ordningen har ført, og fortsat fører til, en stadig forbedring af vandkvaliteten.

41. Ikke desto mindre forholder det sig sådan, at tilsagnsordningen stadig benyttes i tilfælde, hvor det står klart, at et selskab ikke har gennemført direktivets mål, til trods for at fristen herfor udløb for flere år siden.

42. Ordningen giver vandforsyningsselskaberne sikkerhed for, at der ikke vil blive udstedt et påbud til dem i det af tilsagnet omfattede tidsrum, så længe de fortsætter gennemførelsen af de foranstaltninger, som er omhandlet i det.

43. Det må derfor konstateres, at tilsagnsordningen reelt fremtræder som et alternativ til den påbudsordning, som er fastsat i den samme lov.

44. Men som Domstolen flere gange har fastslået, skal medlemsstaterne sikre, at der pålægges effektive sanktioner for overtrædelse af direktivbestemmelser [4].

45. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering er påbudsordningen hverken mere effektiv eller hurtigere end tilsagnsordningen. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at den kompetente myndighed i Det Forenede Kongerige har udstedt påbud i så få tilfælde, at det er umuligt at drage en sammenligning mellem de to ordninger.

46. Under alle omstændigheder resulterer tilsagnsordningen i, at vandforsyningsselskaberne får længere tid til at gennemføre de foreskrevne kvalitetsmål.

47. Tilsagnsordningen må derfor anses for at være en dispensationsordning, som anvendes

4 — Jf. navnlig dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965.

ensidigt af en medlemsstat, om end der knyttes betingelser til dispensationerne.

48. Det kan ikke påstås, at ordningen falder inden for anvendelsesområdet for de særlige undtagelser, som er omhandlet i direktivets artikel 9 og 10. Den opfylder heller ikke de betingelser, der knytter sig til den mere generelle undtagelse, som er omhandlet i direktivets artikel 20 (jf. punkt 4 og 5 ovenfor). Den er følgelig ikke i overensstemmelse med direktivet.

49. Det Forenede Kongeriges regering benægter dog, at tilsagnsordningen kan betragtes som en ordning, hvorefter der kan meddeles vandforsyningsselskaberne dispensation fra direktivets krav, eftersom selskaberne, selv efter at et tilsagn er blevet accepteret, og uanset dets indhold, til enhver tid skal efterleve deres primære forpligtelse til at levere vand, som er »egnet til drikkevand«, dvs. som opfylder direktivets krav.

50. Dette argument er rent formelt. Der er ingen tvivl om, at et selskab, hvis tilsagn er blevet accepteret, i praksis vil anvende tilsagnet som målestok for sine forpligtelser. Kun hvis selskabet ikke opfylder tilsagnets bestemmelser, kan det blive udsat for konsekvenser. Hvis det på den anden side ikke opfylder sin primære forpligtelse, vil dette ikke foranledige myndighederne til at træffe foranstaltninger over for det, så længe tilsagnet er i kraft. Det gør således forpligtelsen rent teoretisk, idet den de facto er blevet udskiftet med indholdet af tilsagnet.

51. Det Forenede Kongerige forsøger reelt at gøre gældende, at det gennem tilsagnsordningen har truffet de eneste praktisk mulige foranstaltninger til at gennemføre direktivets mål inden for det kortest mulige tidsrum, når man tager vandforsyningsnettets situation, nye tilfælde af pesticidforurening og muligheden for at opdage forurening, som ikke har kunnet påvises med de tidligere anvendte metoder, i betragtning.

52. Selv om dette ræsonnement skulle være korrekt — og det er jeg personlig tilbøjelig til at mene, at det er — burde Det Forenede Kongeriges regering i stedet have anmodet Kommissionen om at foreslå Rådet, at den i direktivets artikel 19 fastsatte tidsfrist blev forlænget eller ophævet, indtil der var udstedt et »mere realistisk« direktiv.

53. Domstolen har for sin part ingen anden mulighed end at lade direktivet finde anvendelse efter dets ordlyd.

54. Det var, hvad den gjorde under den første sag mellem Kommissionen og Det

Forenede Kongerige om gennemførelsen af direktivet [5]; heri afgjorde den:

»Efter direktivet skal medlemsstaterne derfor sikre, at der opnås visse resultater, og de kan ikke, bortset fra de nævnte hjemlede undtagelser, henvise til *særlige omstændigheder* [6] som begrundelse for at undlade at opfylde denne forpligtelse.

Det følger heraf, at sagsøgtes anbringende om, at det har truffet *alle rimelige foranstaltninger*, ikke, *bortset fra de udtrykkeligt hjemlede undtagelser*, kan berettige dets undladelse af at sikre, at drikkevandet mindst opfylder kravene i bilag I til direktivet.«

Den udtalte videre:

»Som Domstolen har udtalt i ... dom[men] i sagen Kommissionen mod Belgien [7] ... skal medlemsstaternes ansøgning til Kommissionen om en yderligere frist for overholdelse af kvalitetskravene til drikkevand i bilag I, jf. artikel 20, være indgivet inden den frist, der i artikel 19 er fastsat for gennemførelsen af direktivet.«

55. Den foreliggende sag drejer sig reelt om mangelfuld gennemførelse af direktivet på grund af selve udformningen af den lovgivning, som er indført i Det Forenede Kongerige. Virkningen af den, i sig selv korrekte, omsætning af direktivets mål opvejes af den meget hyppigt benyttede mulighed for under omstændigheder, som ikke er omhandlet i direktivet, at opnå udsættelse af fristen for opfyldelse af dets parametre ved hjælp af tilsagn, som kommer i stand efter forhandling med den kompetente nationale myndighed.

56. Således udgør den lovgivning, som er indført i Det Forenede Kongerige, i sig selv et bevis på, at der foreligger en overtrædelse, og Kommissionen behøver ikke at fremlægge yderligere beviser. Det kan ganske vist ikke nægtes, at vandforsyningsselskaberne er stødt på betydelige vanskeligheder. Det kan imidlertid lige så lidt nægtes, at tilsagnsordningen, som, hver gang den anvendes, uundgåeligt medfører udskydelse af fristen for opfyldelse af sundhedsnormerne er uløseligt forbundet med den omstændighed, at normerne ikke altid overholdes.

De øvrige fremførte argumenter

57. Tilbage står imidlertid at behandle en række argumenter, som Det Forenede Kongerige har fremført vedrørende de omstæn-

5 — Dom af 25.11.1992, sag C-337/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6103, præmis 24, 25 og 27.

6 — Min fremhævelse.

7 — Dom af 5.7.1990, sag C-42/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2821, præmis 23.

digheder, hvorunder Water Industry Act blev gennemført. Jeg skal med det samme understrege, at jeg ikke finder nogen af dem afgørende.

58. For det første henviser Det Forenede Kongerige til Kommissionens forslag [8] til et nyt direktiv om kvaliteten af drikkevand, som ifølge sagsøgte omhandler en ordning svarende til tilsagnsordningen og under alle omstændigheder er udtryk for, at fællesskabslovgiver har erkendt de vanskeligheder, medlemsstaterne er stillet over for med hensyn til at gennemføre de foreskrevne mål.

59. Kommissionen mener dog, at ordningen i det nye direktiv indeholder langt strengere gennemførelsesbetingelser end dem, der gælder for de i Water Industry Act 1991 omhandlede tilsagn, og at de to ordninger ikke er sammenlignelige.

60. Jeg mener ikke, at der kan være tvivl om, at udformningen af dette direktivforslag, hvortil Rådet fastlagde sin fælles holdning den 19. december 1997 [9], kan opfattes som bevis for, at gennemførelsen af direktivet er stødt på store problemer i mange medlemsstater.

61. Således fastsættes der i det nye direktiv, som har opnået Rådets foreløbige godkendelse, en ny frist på fem år for at bringe drikkevandskvaliteten i overensstemmelse med den foreskrevne norm (artikel 14). Fristen kan forlænges til 15 år for visse kemiske stoffer.

62. Det nye direktiv tillader medlemsstaterne at meddele dispensation for to på hinanden følgende perioder på tre år, og, hvis det godkendes af Kommissionen, for en tredje periode på tre år (artikel 9).

63. Endelig kan Kommissionen i særlige tilfælde meddele dispensation for indtil seks år for visse geografisk afgrænsede områder (artikel 15).

64. Det står derfor klart, at hverken Kommissionen eller Rådet, selv på nuværende stadium, anser det for muligt at nå alle de vandkvalitetsmål, som skulle have været gennemført senest i 1985, før om mange år. Man kan derfor finde det overraskende, at Kommissionen alligevel har anlagt denne sag.

65. Det er imidlertid kun den, der kan vurdere, hvornår en sådan bør anlægges. Desuden fremgår det af Domstolens praksis, at »medlemsstaterne skal efterkomme enhver pligt, der påhviler dem i medfør af et gældende direktiv. Dette gælder også, selv om der foreligger planer om at fremlægge et for-

8 — Forslag af 4.1.1995, KOM(94) 612.
9 — EFT 1998 C 91, s. 1.

slag til et nyt direktiv på samme område (jf. dom af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663). Et direktivs bindende virkning kan under ingen omstændigheder anfægtes, så længe det ikke er ophævet eller ændret« [10].

66. Det Forenede Kongerige gør også gældende, at tilsagnsordningen var genstand for detaljerede konsultationer med Kommissionen, som udtrykte godkendelse af de foreslåede bestemmelser, bl.a. i et brev af 16. maj 1989 fra et af dens medlemmer.

67. Kommissionen påpeger, at den i det pågældende brev udtrykkelig forbeholdt sig ret til at rejse de nødvendige sager, hvis den fandt, at den indførte ordning ikke var, eller ikke længere var, tilfredsstillende.

68. Under alle omstændigheder er det fast retspraksis, at en godkendelse fra en institutions side ikke fritager medlemsstaterne for kravet om, at de overholder deres forpligtelser efter fællesskabsretten. Sagsøgte kan følgelig ikke støtte argumenter på, at Kommissionen eventuelt har meddelt godkendelse.

69. Det Forenede Kongerige anfører videre, at de britiske domstole har behandlet de spørgsmål, som er blevet rejst i denne sag, i sagen Regina mod Secretary of State for the Environment, ex parte Friends of the Earth Ltd. De pågældende retsinstanser afgjorde, at den fremgangsmåde, som de kompetente nationale myndigheder havde valgt, udgjorde den bedst egnede måde at gennemføre direktivet på.

70. Heroverfor anfører Kommissionen, at genstanden for den pågældende nationale sag var en anden end i den foreliggende sag, og at den nationale sag desuden vedrørte tilsagn indgået i 1991, hvorimod Kommissionen i den foreliggende sag ønsker at påvise, at det er Det Forenede Kongeriges fortsatte anvendelse af tilsagnsordningen i 1996, der, som påstået, udgør en tilsidesættelse af dets forpligtelser.

71. Hvad dette angår skal jeg blot erindre om, at det er op til Kommissionen at vurdere, hvornår der bør anlægges et traktatbrudssøgsmål. Når der rejses en sådan sag, tilkommer det alene Domstolen at afgøre, om der er grundlag for den. Afgørelser truffet af nationale domstole er i denne forbindelse ikke bindende for disse institutioner.

72. Endvidere peger sagsøgte på, at tilsagnsmekanismen også anvendes på andre lovgivningsområder i Det Forenede Kongerige.

10 — Sammendrag af dom af 19.3.1991, sag C-310/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 1381, summarisk offentliggørelse.

73. Heroverfor anfører Kommissionen korrekt, at kritikken mod Det Forenede Kongerige ikke går ud på, at det sanktionerer overtrædelse af regler, der udspringer af fællesskabsretten, mindre strengt end sammenlignelige overtrædelser af retsforskrifter af national oprindelse.

74. Hertil skal føjes, at det forhold, at tilsagnsmekanismen har vist sig effektiv med hensyn til, eksempelvis, at gennemføre de britiske konkurrenceregler, ikke berettiger til at slutte, at den er acceptabel i forbindelse med gennemførelsen af det direktiv, der er tale om i denne sag.

Spørgsmålet om borgernes rettigheder

75. Kommissionen og Det Forenede Kongerige er også uenige om spørgsmålet om beskyttelsen af de rettigheder, som direktivet tillægger borgerne. Kommissionen anfører i stævningen, at tilsagnsordningen »synes« at gøre det umuligt for borgerne ved de nationale domstole at påberåbe sig de rettigheder, som direktivet tillægger dem, over for et vandforsyningsselskab i de tilfælde, hvor de myndigheder, som er ansvarlige for, at reglerne efterleves, har accepteret et tilsagn, som et selskab har tilbudt dem, og hvor tilsagnet stadig er gældende.

76. Sagsøgte har anført, at dette argument ikke kan antages til realitetsbehandling, da det ikke blev fremført under den administrative procedure.

77. Kommissionen har anført, at anbringendet underbygger den kritik, som den under hele sagens forløb konstant har fremført af, at Det Forenede Kongerige ved at acceptere tilsagn har tilsidesat sin forpligtelse til at sikre, at vandforsyningsselskaberne overholder direktivets bestemmelser. Anbringendet er derfor ikke blevet fremført på et for sent tidspunkt.

78. Dette argument kan jeg ikke acceptere. Sagsøger henviser ganske vist til en dom [11], hvori Domstolen afgjorde, at Kommissionen kunne supplere de anbringender, som det havde fremført i stævningen til Domstolen. Heraf kan imidlertid ikke udledes, at den har ret til først at fremføre et klagepunkt i stævningen, såsom klagepunktet vedrørende borgernes ret til at anlægge sag, som ikke er omhandlet i direktivet, og som, i modsætning til hvad der var tilfældet i den anførte sag, Kommissionen ikke tidligere har nævnt noget om.

79. Da dette problem er både væsentligt og særskilt, kan det ikke betragtes som et underordnet spørgsmål, der uundgåeligt følger af Kommissionens primære argument.

11 — Dom af 2.12.1986, sag 23/84, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 3581.

80. Det skal i den forbindelse understreges, at spørgsmålet rækker langt ud over anvendelsesområdet for Water Industry Act 1991, idet det vedrører alle de nationale regler om adgang til at sagsøge leverandører, som ikke overholder deres retlige forpligtelser. Det kan udmærket tænkes, at der består en adgang til domstolsprøvelse, som ikke følger af den lovgivning, der specielt er indført for at gennemføre direktivet, men af anden national lovgivning, som finder generel anvendelse.

81. Da Kommissionen tidligere har fremsat påstand om mangelfuld gennemførelse af direktivet uden at rejse dette specielle spørgsmål, der som nævnt heller ikke behandles i selve direktivet, har sagsøgte haft en berettiget formodning om, at Kommissionens klagepunkter ikke rakte sig ud over anvendelsesområdet for den specifikke nationale lovgivning, som er blevet indført for at gennemføre det.

82. Det bringer mig til at konkludere, at formålet med den administrative procedure, der, som fastslået i Domstolens praksis, skal give den berørte medlemsstat de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar, og gøre det muligt for den at opfylde sine forpligtelser [12], ikke ville blive opfyldt, hvis det blev tilladt Kommissionen at rejse detaljerede spørgsmål af en sådan art og af en sådan væsentlighed på stævningens stadium.

12 — Jf. eksempelvis dom af 15.11.1988, sag 229/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 6347.

83. Følgende betragtninger vedrørende dette anbringende skal derfor betragtes som underordnede punkter.

84. Kommissionen anførte oprindelig i stævningen:

»Bestemmelserne i direktivet om drikkevand har klart til formål at tillægge borgerne rettigheder som omhandlet i Domstolens praksis. I modsætning til størsteparten af de sager, der anlægges ved Domstolen, drejer den foreliggende sig ikke om mangel på bindende foranstaltninger eller på et særligt regelsæt. Det Forenede Kongerige har ved Water Industry Act 1991 og de deraf afledte forskrifter omsat direktivet i bestemmelser, som er tilstrækkeligt klare og præcise til, at borgerne kan fastslå deres rettigheder. Tilsagnsordningen synes imidlertid at være til hinder for, at de kan gøre disse rettigheder gældende over for et vandforsyningsselskab ved de nationale domstole, når de håndhævende myndigheder har accepteret et tilsagn fra selskabet, og dette endnu er i kraft.«

85. Hertil svarer sagsøgte, at forbrugerne har adgang til at prøve lovligheden af myndighedernes afgørelse om at acceptere et tilsagn ved domstolene. Desuden kan en forbruger, som har lidt skade som følge af ringe vandkvalitet, anlægge erstatningssag i henhold til

Consumer Protection Act 1987, som gennemfører Rådets direktiv 85/374/EØF om produktansvar [13] i engelsk ret. Adgangen til at anlægge en sådan sag mod et vandforsyningsselskab består, uanset at der gælder et tilsagn.

86. Kommissionen accepterer dette argument, men påpeger videre, at den erstatning, som kan tilkendes en forbruger i henhold til Consumer Protection Act, ikke omfatter erstatning for skade på ejendom, som er bestemt til erhvervsmæssige eller industrielle formål. Det fremgår imidlertid af de indlæg, som Det Forenede Kongeriges regering har afgivet, at der i tilfælde af en sådan skade kan anlægges sag i henhold til den almindelige lovgivning om civilretligt ansvar, også selv om myndighederne har accepteret et tilsagn.

87. Heraf følger derfor, at spørgsmålet kun drejer sig om det forhold, at en borger ikke kan opnå, at en domstol giver et påbud til et vandforsyningsselskab, når myndighederne har accepteret et tilsagn, og dette endnu er i kraft. Dette er ifølge Kommissionen »klart i strid med det i Domstolens praksis fastslåede princip om, at der skal være sikkerhed for, at fællesskabsretten gennemføres fuldt ud og effektivt (jf. dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433)«.

13 — Rådets direktiv af 25.7.1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (EFT L 210, s. 29).

88. For at afgøre dette spørgsmål mener jeg, at det nødvendigt at tage følgende punkter i betragtning.

89. Som Kommissionen erkender, er direktivet blevet omsat i national ret ved lovgivning, som er tilstrækkeligt klar og præcis til, at borgerne kan fastslå deres rettigheder. Spørgsmålet vedrører ikke direktivers »direkte virkning« og endnu mindre deres »horisontale« anvendelse.

90. Endvidere er der anlagt et traktatbrudssøgsmål i henhold til traktatens artikel 169, der er ikke forelagt et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 177. Ingen national ret har anmodet Domstolen om at afgøre, om direktivet tillægger forbrugerne en direkte ret, der kan gøres gældende over for vandforsyningsselskaberne, til at modtage vand, som opfylder direktivets normer.

91. Det eneste, som det i dette tilfælde drejer sig om, er det almene princip, at når fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville det svække den tilsigtede virkning af en sådan retsakt, hvis borgerne ikke kunne påberåbe sig direktivet ved de nationale domstole, og at domstolene ikke kunne tage det i betragtning som en del af fællesskabsretten for at efterprøve, om de nationale myndigheder inden for rammerne af det valg, som tilkommer dem med hensyn til form og midler for direktivets gennemfø-

relse, har handlet i overensstemmelse med dette [14].

92. Tilbage står at undersøge, om de retsmidler, som Det Forenede Kongerige beskriver, og hvis eksistens ikke bestrides af Kommissionen, gør det muligt at håndhæve disse rettigheder.

93. Efter min opfattelse er det med rette, at Kommissionen betragter retten til at anlægge erstatningssag i henhold til Consumer Protection Act 1987, hvormed direktiv 85/374 blev gennemført i den nationale lovgivning, som et utilfredsstillende retsmiddel. Et retsmiddel, som begrænser sig til en ret til at modtage erstatning, når en borger har lidt skade som følge af manglende overholdelse af de gældende normer, opfylder ikke de kriterier, som Domstolen har fastsat.

94. På den anden side mener jeg, at det forhold, at forbrugerne har ret til ved domstolene at anfægte en afgørelse truffet af Secretary of State om at acceptere et tilsagn (Det Forenede Kongerige har som bilag til sit svarskrift fremlagt et eksempel herpå), giver tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at borgernes rettigheder er fyldestgørende beskyttet.

95. Den foreliggende sag drejer sig i det væsentlige om, at en række kvalitetsmål ikke er blevet realiseret, fordi der er blevet accepteret tilsagn, som har udskudt gennemførelsen af de pågældende mål til et senere tidspunkt.

96. Når et sådant tilsagn er blevet ophævet som følge af et sagsanlæg fra en borger, finder de i loven fastsatte kvalitetsmål omgående anvendelse, og Secretary of State har pligt til at udstede et påbud til det pågældende vandforsyningsselskab.

97. Det ændrer ikke problemstillingen grundlæggende, at en sag til prøvelse af et tilsagn kun kan anlægges mod Secretary of State, og ikke mod et vandforsyningsselskab. Med hensyn til tilsagn består der en tæt forbindelse mellem den kompetente myndighed og vandforsyningsselskabet — High Court [15] har endog efter afgørelsen i sagen Foster m.fl. [16] betragtet sidstnævnte som en gren af førstnævnte — og en ophævelse af afgørelsen om at acceptere tilsagnet har umiddelbare følger for vandforsyningsselskabet.

98. Derfor mener jeg ikke, at Kommissionens klagepunkt vedrørende borgernes mangel på retsmidler kan antages til realitetsbehandling, eller, subsidiært, at det bør følges.

14 — Jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 56.

15 — Griffin mod South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Dom af 12.7.1990, sag C-188/89, Sml. I, s. 3313.

99. Som afslutning på denne gennemgang må jeg følgelig konstatere, at selv om tilsagnsordningen langt fra er ineffektiv i praktisk henseende, er den ikke desto mindre uacceptabel på det retlige plan, eftersom den gør det muligt for vandforsyningsselskaberne under omstændigheder, som ikke er omhandlet i direktivet, at udskyde opfyldelsen af de forpligtelser, som de har skullet overholde siden den 18. juni 1995, til et senere tidspunkt.

100. Uanset om ordningen anskues som en måde at gennemføre direktivet på eller som en sanktionsordning, hvorunder der kan fastsættes en tidsfrist eller gives henstand, må det konstateres, at den — som Kommissionen udtrykte det under retsmødet — »ikke sikrer hel og fuld gennemførelse af direktivet«.

Forslag til afgørelse

101. Derfor foreslår jeg Domstolen, at den giver Kommissionen medhold i dens påstande, og udtaler følgende:

Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten

1) ved at acceptere tilsagn og dermed undladt at håndhæve Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand 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.

102. Desuden foreslår jeg Domstolen at tilpligte Det Forenede Kongerige at betale sagens omkostninger.